

T-125-95

Sentencia No. T-125/95

La vinculación in abstracto del derecho al medio ambiente y los derechos a la vida y a la salud, con el objeto hacer comunicable la naturaleza fundamental de los últimos al primero, no es admisible, ya que con ello termina por desconocerse la distinción entre derechos colectivos y derechos fundamentales, y se prescinde de la evidencia empírica necesaria para demostrar la conexidad existente entre unos y otros en el caso concreto. Si bien la órbita de protección de un derecho colectivo cubre indirectamente la efectividad de derechos fundamentales, y la relación entre ambiente sano y vida sana es intuitivamente cierta, no es posible concluir sin incurrir en un error lógico y jurídico, como lo hace el fallador, que la vulneración del derecho al medio ambiente supone necesariamente la violación de los derechos a la salud o a la vida. El daño patrimonial ocasionado a las viviendas por la actividad transportadora, no se relaciona con los derechos a la vida y a la salud.

CALIDAD DE VIDA-Transporte de materiales para construcción

No significa que la calidad de vida de los habitantes del sector y sus derechos patrimoniales, no estén siendo afectados por las acciones particulares y las omisiones del Estado, o que, a largo plazo, las personas residentes en el lugar puedan presentar afecciones en su salud por las mismas causas, en cuyo caso la situación sí podría conducir a plantear la procedencia de la acción de tutela. No obstante, la Sala debe insistir en que este mecanismo constitucional no es la vía judicial adecuada para propender la protección de derechos colectivos salvo que se demuestre la vulneración de un derecho fundamental, y, menos todavía, si los interesados están en posibilidad de interponer las acciones populares, de clase o de grupo que son las idóneas para el fin propuesto.

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución/AUTORIDAD PUBLICA-Actuación/DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

El derecho a una pronta resolución no se reduce al simple deber estatal de dar contestación. La respuesta de la administración debe ser coherente y referirse al fondo de la materia sometida a análisis por parte de los interesados. No se haría efectiva la facultad de suscitar la intervención oficial en un asunto de interés general o particular, si bastara a la administración esgrimir cualquier razón o circunstancia para dar por respondida la petición. De las pruebas se deduce que los peticionarios, en lo que respecta a las autoridades municipales, no han obtenido una pronta resolución, en sentido positivo o negativo, a la petición de construir una vía alterna para la salida de los materiales de construcción, la cual ha sido presentada por la comunidad desde hace más de una década.

MARZO 22/95

Ref: Expediente T-49295

Actores: JAIME ALBERTO CANTOR, CARLOS SANCHEZ Y LINO ALONSO

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Temas:

-Medio Ambiente

-Omisiones de las autoridades y violación de derechos fundamentales

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela T- 49295 adelantado por los señores Jaime Alberto Cantor, Carlos Sánchez y Lino Alonso contra el doctor GONZALO RODRIGUEZ CHIA, Alcalde Municipal de Soacha, el Ministro de Minas y Energía, Doctor JORGE EDUARDO COCK LONDOÑO, y el Ministro de Salud, Doctor ALONSO GOMEZ DUQUE.

ANTECEDENTES

1. Los señores Jaime Alberto Cantor, Carlos Sánchez y Lino Alonso, vecinos del Municipio de Soacha, interpusieron acción de tutela contra el Alcalde Municipal de Soacha, el Ministro de Minas y Energía y el Ministro de Salud, por considerar que la omisión de las autoridades demandadas vulnera y amenaza sus derechos fundamentales a la salud y el medio ambiente.

2. Los actores señalan dos hechos que, junto con la omisión de las autoridades demandadas, vulneran sus derechos fundamentales:

2.1 Expresan que por la calle 13 con avenida 4a y 5a de Soacha, transitan permanentemente volquetas, doble troques y tractomulas de más de 40 toneladas que transportan materiales para construcción – arena, gravilla, recebo, ladrillo, cemento etc. -, situación que afecta la salud de los habitantes del sector y perjudica sus viviendas. Agregan que la zona es de carácter residencial, escolar y comercial, y que la alta velocidad con que se desplazan los vehículos de carga, amenaza la vida de los transeúntes.

2.3 Los demandantes exponen que, durante más de quince años, han solicitado a la administración municipal una solución a los problemas anteriormente descritos, sin obtener ningún resultado. Las actuaciones administrativas emprendidas para dar solución al

problema, dicen, nunca se han llevado a término. Los peticionarios afirman que la omisión de las autoridades se manifiesta en la desatención de sus quejas por parte de la Alcaldía de Soacha y el Ministerio de Minas, y en la falta de vigilancia y control del Ministerio de Salud y de las autoridades delegadas sobre las emisiones atmosféricas de las fábricas.

2.3.1 En 1985, el alcalde de la localidad, expidió un decreto en el que se ordenó el desvío de los vehículos de alto tonelaje por una vía alterna, ubicada en la vereda Cagua. Sin embargo, aseveran los actores, ante las quejas de los empresarios, el decreto no tuvo aplicación.

2.3.2 A finales de 1992, se efectuó una reunión a la cual comparecieron el Alcalde de Soacha, los concejales de Bogotá y varios habitantes del sector. En ella se acordó conformar un comité, integrado por las juntas de acción comunal, a fin de buscar el desvío de los vehículos que transitan por la calle 13. No obstante, esta gestión nunca se realizó.

2.3.3 En enero de 1993, una representación del concejo municipal, en compañía del Alcalde de Chía, se reunió con el Ministro de Minas y Energía, a fin de lograr una solución a los problemas causados por la explotación de las receberas y canteras en la localidad de Soacha, sin que se haya logrado ponerle fin a dichos problemas.

3. Los demandantes pretenden que se ordene al Alcalde Municipal de Soacha, dar aplicación al decreto 131 de diciembre 10 de 1985, a fin de lograr el desvío del tráfico de alto tonelaje (i). Así mismo, reclaman la intervención del Ministerio de Salud, dirigida a revisar la instalación de fuentes fijas de contaminación del aire, con miras a adoptar las medidas de seguridad consagradas en el decreto 2206 de 1983 sobre control y vigilancia de emisiones atmosféricas y a establecer si las empresas cuentan con licencia sanitaria (ii). Solicitan, además, que el Ministerio de Minas y Energía verifique la existencia de permisos y licencias de explotación, de las empresas mineras (iii). Por último, piden que la Alcaldía Municipal exija el cumplimiento, por parte de las empresas, de las normas policivas sobre licencias de funcionamiento (iv).

4. El Juzgado Civil Municipal de Soacha, mediante sentencia de septiembre 23 de 1994, tuteló los derechos a la salud y al medio ambiente a los peticionarios. El Juez ordenó a la Alcaldía Municipal de Soacha adoptar las medidas dirigidas a la desviación del tráfico por la vía indicada en el fallo (1) y efectuar “el estudio topográfico y demás para establecer una vía de salida alternativa y definitiva de los materiales”, en un término de seis meses (2). Además, ordenó a la Secretaría de Transito del Municipio, ejercer el control de velocidad, señalización y carpado de los vehículos en el término de 72 horas (3). Por último, ordenó a la Secretaría de Salud Pública tomar las medidas de saneamiento ambiental necesarias sobre las empresas de extracción de material (4).

4.1 El fallador recibió varios testimonios en el proceso de tutela, con base en los cuales pudo concluir que el motivo de la interposición de la tutela es el agrietamiento y caída de las viviendas por el tráfico pesado, así como la contaminación ambiental generada por el dióxido de carbono y los materiales que se desprenden de los vehículos.

“En nuestro comercio y vivienda artículos y enseres – relata uno de los habitantes del sector – quedan completamente contaminados de tierra y humo, en parte de la edificación el agrietamiento y los ventanales que son grandes, tenemos que estarlos cambiando o

dividiendo para no cambiarlos completos por el alto costo, debido al permanente tránsito de volquetas y mulas que levantan polvo, tierra y humo que andan produciendo enfermedades bronquiales los niños y los adultos permanecen con gripa y asma ...”

4.2 En la diligencia de inspección judicial practicada al lugar de los hechos, el juez de tutela constató que por la avenida 13, transitan tractomulas de alto tonelaje, procedentes de las ladrilleras. Estas – afirma –, son aproximadamente treinta, y se encuentran ubicadas en la parte alta de la vía Panamá, que es en la misma calle trece. Esta vía – continúa – carece de señalización, los vehículos transitan a velocidad excesiva, y no tienen carpa; en consecuencia, los materiales que transportan se esparcen, producen polución, y sobre los muebles de las viviendas se acumulan gruesas capas de polvo. Las casas están agrietadas por el movimiento de los vehículos pesados.

El fallador de primera instancia, pudo apreciar que el ruido que producen los vehículos es de tal intensidad, que los habitantes se ven compelidos a comunicarse a gritos. Adicionalmente, señala que en la zona se encuentran ubicados cerca de ocho colegios, lo que acrecienta el riesgo de accidentes para los transeúntes.

4.3 Para el fallador, el derecho al medio ambiente sano, si bien está establecido en la Carta Política como un derecho colectivo, no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. Señala que los factores perturbadores del medio ambiente pueden generar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual “un derecho colectivo deviene también un derecho individual”.

4.4 Considera que la preservación del medio ambiente es responsabilidad del Estado, y que al ser las perturbaciones de los derechos fundamentales efectos del tráfico pesado por el sector se impone tutelar los derechos fundamentales al medio ambiente, la vida y la salud.

5. Carlos del Castillo Restrepo, en su calidad de apoderado de las sociedades Alfa Gres S.A., Arcillas de Soacha Ltda., Flor Gres S.A., ladrillera Santafé S.A., Tubos Moore S.A. y de los señores Sergio Andrés Gómez Gonfrier, Justo Ramón Carrillo Hernández, Gabriel Angel Bonilla Mor, Manuel Antonio Suárez Maldonado y Enrique Alberto Candanoza Rodríguez, presentó un memorial dirigido a la Corte Constitucional, en el cual solicita la revocatoria del fallo proferido por el Juzgado Civil Municipal de Soacha.

Fundamenta su solicitud en la improcedencia de la acción de tutela para obtener la aplicación de normas legales (D. 306 de 1992, art. 2º) y en que los peticionarios no buscaron la protección de un derecho fundamental con el ejercicio de su acción. Además, afirma que no existen pruebas en el proceso de tutela que demuestren la vulneración de un derecho fundamental. Considera que la decisión del Juzgado de tutela en primera instancia en el sentido de tutelar el derecho al medio ambiente, no obedece a criterios técnicos adecuados.

6. El magistrado ponente, mediante auto del ocho (8) de febrero de 1995, decretó y ordenó una inspección judicial y ocular a la Alcaldía Municipal de Soacha y a la zona afectada, para cuya práctica comisionó al magistrado auxiliar Rodolfo Arango Rivadeneira. El objeto de la diligencia era establecer si en efecto la omisión de las autoridades administrativas vulneraba, y aún vulnera, los derechos fundamentales de los peticionarios.

6.1 En declaración rendida en el trámite de la inspección judicial, el Secretario General de la Alcaldía de Soacha, señor Carlos Arturo Sandoval Naranjo, manifestó no tener conocimiento de peticiones elevadas por la comunidad en relación con el tránsito de vehículos de alto tonelaje por las calles 13 y 15 de la localidad, “por cuanto hace aproximadamente un mes llegué a este despacho, el cual no recibí en debida forma por mi antecesor ...”. En relación con la posibilidad de que en los archivos de la Alcaldía reposen solicitudes ciudadanas relativas a la problemática del tráfico pesado y de la explotación irregular de canteras, el funcionario expresó que ello era posible.

6.2 El Secretario de Tránsito y Transportes, señor Edgar Bohorquez Ramírez, puso a disposición del despacho sendos fólderes con documentación sobre las peticiones y las medidas adoptadas por la administración. En especial, se refirió a la petición elevada por vecinos del barrio Ricaurte, afectados por el desvío de camiones de carga ordenado por el Juez de tutela de primera instancia, no teniendo la administración, por el momento, solución alguna al problema del tráfico vehicular. En cuanto a las medidas adoptadas por las autoridades locales para el control de velocidad, de contaminación ambiental y de deterioro de las viviendas a lo largo de las calles 13 y 15, manifestó no tener conocimiento de las medidas que haya tomado la administración anterior. Con posterioridad a la sentencia de tutela, informa, se han realizado operativos en los que se ha sancionado a conductores de vehículos pesados por infringir el fallo de tutela que ordenó el desvío de los automotores. Por último, el Secretario de Tránsito y Transporte y manifestó:

“Como lo expuse brevemente en un foro entre la administración y los señores propietarios y administradores de las diferentes canteras y empresas que hacen explotación de materiales el problema asume las características de gravedad tanto por el tránsito de los vehículos como la consecuente destrucción de las vías y de la contaminación ambiental que está afectando seriamente el municipio. La solución de la vía perimetral proyectada es una solución, a mi sentir, a largo plazo, y es necesario que se entre a determinar, en últimas, por donde van a transitar los vehículos pesados, de manera inmediata, o si se ordena por quien corresponda se suspenda la explotación de las canteras y receberas, que son en últimas los generadores de esta problemática, y que no han sido vinculados como partes en las diferentes querellas o tutelas que se han tramitado y fallado y las que se encuentran en curso”.

6.3 Luis Leonardo Cortes García, actuando en representación del Ministerio de Minas y Energía, anota que los controles respecto de la debida exploración y explotación de minerales no son periódicos, sino que se adelantan cuando se presenta alguna queja o una información de las autoridades locales.

6.4 Jaime Norberto Escandón, en su calidad de representante legal del Ministerio de Salud, sostiene que el Ministerio remitió a la Secretaría de Salud la comunicación dirigida por el Juzgado Civil Municipal de Soacha, en el presente proceso de tutela, sin que hasta el momento se haya informado de las gestiones adelantadas. No obstante, afirma que “en ejercicio de la función de control que ejerce el Ministerio daremos las instrucciones correspondientes a efecto de que se cumpla una minuciosa y eficaz inspección en el área de conflicto y para que se tomen las decisiones que la situación amerite”.

6.5 El petente, Jaime Alberto Cantor Cantor, y el ciudadano y miembro de la comunidad de Soacha, Alvaro Beltrán Herrera, expresaron su inconformidad por la indiferencia, desinformación e incompetencia de las autoridades administrativas para dar solución al problema que los aqueja, situación que ha estimulado el uso de la fuerza - construcción de barricadas que obstaculizan el tránsito por algunas de las calles - para impedir la continua afectación de sus derechos.

6.6 La inspección ocular llevada a cabo en la zona de Soacha en que residen los presuntos afectados, permitió verificar que las vías alternas, señaladas por el Juez de tutela en primera instancia para el desvío del tráfico pesado, se encuentran sin pavimentar y en deficientes condiciones. En relación con la vía al sur, ésta bordea y cruza el barrio denominado “La Florida”, mientras que la variante hacia el norte por la vía o avenida 22 hacia el “Parque Cagua”, en su último trecho, penetra al barrio “Ricaurte”, donde puede percibirse que sus habitantes han procedido a obstaculizar la vía con el fin impedir o, por lo menos, disminuir el tránsito de vehículos de carga por el sector. A lo largo del recorrido por la calle 13, se detectó el tránsito continuo de volquetas y camiones de alto tonelaje procedentes de las minas o cantones de arena, en dirección hacia la “Autopista el Sur”, pese a la prohibición impuesta por las autoridades municipales en cumplimiento del fallo de tutela que se revisa. En lo que respecta a la calle 15, pudo observarse que sus habitantes construyeron y colocaron voluminosos bloques de cemento, logrando disuadir así a los transportadores de materiales de transitar por allí, y obligándolos a hacerlo únicamente por la calle 13. Es visible el estado de deterioro de las viviendas en los dos costados de esta vía, como consecuencia de la contaminación producida por la arena, el polvo, el ruido y la vibración que generan los automotores que transportan el material de construcción desde las canteras.

7. De la documentación aportada al proceso por los demandantes y por el Secretario de Tránsito y Transportes de Soacha, puede deducirse que desde hace más de una década, los habitantes de la zona comprendida entre la calle 13 y autopista Sur de Soacha, han venido denunciando a las autoridades el estado de deterioro de la calle 13, así como la contaminación ambiental generada por el tránsito de vehículos transportadores de materiales.

7.1 En 1984, pidieron al Alcalde Municipal, agilizar la construcción de una vía alterna aprobada desde 1982, por el Concejo Municipal.

7.2 En diciembre de 1985, la Alcaldía Municipal de Soacha expidió el decreto 131, mediante el cual ordenó el desvío del tráfico de vehículos de alto tonelaje, por una vía alterna comprendida entre la calle 23 y carrera 8ª, con el fin de permitir la repavimentación de la calle 13.

7.4 En 1993, los miembros del comité de defensa de la calle 13, fueron invitados a participar en una reunión concertada por la Alcaldía, con el Ministro de Minas y Energía, a fin de tratar la problemática derivada de la explotación de las receberas.

7.5 Mediante resolución 104 del 3 de septiembre de 1994, la Secretaría de Tránsito y Transporte, restringió el tráfico de vehículos por la calle 13, a partir de las 10 de la noche hasta las 4 de la mañana, con el propósito de impedir que el paso de los automotores perturbara la tranquilidad de los moradores de la zona.

8. Luego de comunicada la iniciación del proceso de tutela a los demandados, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Soacha, expidió la resolución 110 de septiembre 13 de 1994 en la que, con fundamento en la facultad de regular y organizar el tránsito conferida en el Código Nacional de Tránsito y disposiciones concordantes, se prohibió el tráfico de vehículos de alto tonelaje por las calles 13, 14 y 15, a cualquier hora del día y en cualquiera de los dos sentidos de la vía, habida consideración de que se comprobó que su paso constante altera la tranquilidad y la paz de esta zona residencial.

Con posterioridad a la decisión de tutela del 23 de septiembre de 1994, que ordenó la desviación del tráfico pesado, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Soacha expidió la circular informativa 004 de octubre 4 de 1994, en la que comunica a los conductores de camiones y tractomulas la prohibición de ingresar a las canteras por la calle 13, debiendo utilizarla únicamente como vía de salida y quedando prohibido el paso por las calles 14 y 15.

Ante las quejas de los peticionarios por el incumplimiento del fallo de tutela, el Juez de instancia requirió a las autoridades municipales. Mediante diversos oficios, éstas informaron sobre el rechazo de los habitantes del barrio Ricaurte al desvío de los automotores ordenado por el fallo de instancia y sobre el posterior acuerdo entre las partes afectadas, los industriales y las autoridades, de permitir el tránsito de entrada por la calle 22 y el de salida por la calle 13, mientras se construye la vía perimetral, cuyos planos topográficos fueron presentados en reunión del día 25 de noviembre.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Causas de la vulneración de los derechos fundamentales

1. Dos son las causas de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los peticionarios: una remota y otra inmediata. La primera corresponde a actuaciones de particulares - el transporte terrestre de materiales sin las precauciones adecuadas, ocasionando molestias y perjuicios a la comunidad, y la explotación ilícita de la actividad minera con efectos adversos sobre el medio ambiente -. La causa inmediata, en cambio, se refiere a la supuesta omisión de las autoridades locales y nacionales en dar solución a la problemática generada por las conductas de los particulares, mediante el ejercicio oportuno de las competencias legales. La presente acción de tutela ataca sólo esta última causa. Se dirige contra las autoridades públicas reticentes y busca, mediante la intervención judicial, impedir el tránsito de camiones de carga por ciertas avenidas, y activar el control y vigilancia sobre la actividad minera en defensa del medio ambiente sano.

El fallo de tutela que se revisa

2. La decisión de tutela se funda en la íntima relación existente entre el derecho al medio ambiente sano y los derechos a la vida y a la salud. La sentencia toma en consideración el daño que el deterioro ambiental ocasiona a los seres humanos. La vinculación entre los derechos colectivos y los derechos fundamentales y la responsabilidad del Estado de preservar el medio ambiente sano, sirven de argumento al fallador para tutelar los “derechos fundamentales a la vida, a la salud y al medio ambiente” de los peticionarios. En razón de lo anterior, ordena el desvío del tráfico pesado (1), la realización de estudios y “el

establecimiento de la vía alternativa”, en un plazo de seis meses (2), el control vehicular (3) y la intervención de las autoridades de policía ambiental (4).

Derecho colectivo al medio ambiente sano y procedencia de la acción de tutela

3. La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en precisar que el derecho colectivo al medio ambiente sano no es un derecho fundamental per se, por lo que su protección por vía de la acción de tutela sólo es admisible cuando se establece, en el caso concreto, su conexidad con algún derecho fundamental, de manera que, si no se protege oportunamente el primero, se ocasionaría la vulneración o amenaza del segundo.

“Fundamental advertencia sobre este punto es aquella que señala de modo indubitable que este derecho constitucional colectivo puede vincularse con la violación de otro derecho constitucional de rango o naturaleza fundamental como la salud, la vida o la integridad física entre otros, para obtener, por vía de la tutela que establece el artículo 86 de la Constitución Nacional, el amparo de uno y otro derechos de origen constitucional, pues en estos casos prevalece la protección del derecho constitucional fundamental y es deber del juez remover todos los obstáculos, ofensas y amenazas que atenten contra éste. En estos casos, como se ha dicho, el Juez al analizar la situación concreta que adquiriera las señaladas características de violación de un derecho constitucional fundamental, deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama” (Sentencia T- 067 de 1993).

En la diligencia de inspección ocular, el fallador de instancia pudo verificar los efectos negativos del tránsito de vehículos de carga sobre el medio ambiente y el impacto sobre las viviendas de los peticionarios. No obstante, las razones esgrimidas para conceder la tutela nada tienen que ver con la situación fáctica observada. En efecto, a juicio del juez el derecho al medio ambiente sano “no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud” y los factores perturbadores del medio ambiente pueden generar daños irreparables a los seres humanos, por lo que “un derecho colectivo deviene también en un derecho individual”.

4. La vinculación in abstracto del derecho al medio ambiente y los derechos a la vida y a la salud, con el objeto hacer comunicable la naturaleza fundamental de los últimos al primero, no es admisible, ya que con ello termina por desconocerse la distinción entre derechos colectivos y derechos fundamentales, y se prescinde de la evidencia empírica necesaria para demostrar la conexidad existente entre unos y otros en el caso concreto.

Si bien la órbita de protección de un derecho colectivo cubre indirectamente la efectividad de derechos fundamentales, y la relación entre ambiente sano y vida sana es intuitivamente cierta, no es posible concluir sin incurrir en un error lógico y jurídico, como lo hace el fallador, que la vulneración del derecho al medio ambiente supone necesariamente la violación de los derechos a la salud o a la vida.

Por otra parte, los peticionarios tampoco demostraron una afectación individual de sus derechos a la salud o a la vida. Sus quejas evidencian un problema de salubridad pública y de deterioro del medio ambiente que afecta a la comunidad residente en las inmediaciones de las calles 13, 14 y 15 de Soacha, sin que en el trámite del proceso de tutela haya sido posible

concretar la vulneración de los derechos fundamentales de los demandantes. Adicionalmente, el daño patrimonial ocasionado a las viviendas por la actividad transportadora, no se relaciona con los derechos a la vida y a la salud.

Omisiones de las autoridades, derecho de petición y tutela administrativa de los derechos

6. La Corte no coincide con el fallador de instancia en cuanto a la violación de los derechos fundamentales a la vida o a la salud. No obstante, considera que, atendidos los hechos expuestos, podría presentarse la vulneración del derecho fundamental de petición como consecuencia de las omisiones de las autoridades públicas demandadas.

En efecto, analizadas las pruebas documentales aportadas al proceso, se observa que los habitantes del sector aledaño a las calles 13, 14, 15 de Soacha, han venido soportando por espacio de tres lustros los efectos de la cercana explotación de minas de arena, piedra y demás materiales para la construcción. Sus peticiones sirvieron para que en 1982 el Concejo municipal aprobara la construcción de la vía alterna para el transporte del material, sin que ésta se llevara finalmente a cabo. Posteriores solicitudes de la comunidad tuvieron como efecto la repavimentación de la calle 13, para lo cual se ordenó el desvío transitorio del tráfico pesado (Decreto 131 de 1985). Constituido un comité para la defensa de la calle 13 ante los efectos adversos de la explotación minera y de la actividad transportadora conexas, éste logró reunirse con el Ministro de Minas y Energía (1993), sin que de dicho encuentro se derivara solución alguna a su problemática.

En septiembre 3 de 1994, la administración municipal restringió el tráfico de vehículos de carga entre las 10 de la noche y las cuatro de la mañana por la calle 13, para impedir la perturbación de los moradores (resolución 104). Días después, conocida la interposición de la acción de tutela por su actuación omisiva, la Alcaldía expidió la resolución 110 de septiembre 13 de 1994, ordenando el desvío del tráfico pesado y prohibiendo su tránsito por las calles 13, 14, 15, en cualquiera de los dos sentidos, dado que pudo comprobarse que “el paso constante de vehículos pesados altera la tranquilidad de los residentes en dichos perímetros”, situación que vino a variar, luego del fallo de instancia, mediante circular informativa 004 de octubre 4 de 1994, en la que autoriza la salida, exclusivamente por la calle 13, de los vehículos cargados de material procedentes de las minas, como medida transitoria mientras se construye la vía perimetral.

Las anteriores actuaciones de las autoridades locales contrastan con lo expuesto por el Secretario de Tránsito y Transporte de la Alcaldía de Soacha, en el sentido de que “la solución de la vía perimetral proyectada es una solución, a mi sentir, a largo plazo, y es necesario que se entre a determinar, en últimas, por donde van a transitar los vehículos pesados, de manera inmediata, o si se ordena por quien corresponda se suspenda la explotación de las canteras y receberas, que son en últimas los generadores de esta problemática”.

Por otra parte, los Ministerios de Salud, y de Minas y Energía, también demandados, manifiestan que los controles sanitario y de explotación minera, no se ejercen periódicamente, sino ante queja particular o a solicitud de otra entidad oficial, no teniendo conocimiento de que en el presente asunto los interesados hubieran acudido previamente ante las autoridades competentes.

7. El derecho fundamental de petición no sólo incluye la facultad de elevar solicitudes respetuosas a las autoridades públicas por motivos de interés general o particular. Su núcleo esencial también incorpora “el derecho a obtener una pronta resolución” (CP art. 23). En efecto, a este respecto la Corte ha sostenido:

“El derecho fundamental de petición ha dejado de ser expresión formal de la facultad ciudadana de elevar solicitudes a las autoridades para pasar a garantizar, en consonancia con el principio de democracia participativa (CP art. 1º), la pronta resolución de las peticiones. La tutela administrativa de los derechos fundamentales es un derecho contenido en el núcleo esencial del derecho de petición, que no sólo exige una respuesta cualquiera de la autoridad, sino la pronta resolución de la petición, bien sea en sentido positivo o negativo” (ST-219 de 1994).

El derecho a una pronta resolución no se reduce al simple deber estatal de dar contestación. La respuesta de la administración debe ser coherente y referirse al fondo de la materia sometida a análisis por parte de los interesados. No se haría efectiva la facultad de suscitar la intervención oficial en un asunto de interés general o particular, si bastara a la administración esgrimir cualquier razón o circunstancia para dar por respondida la petición.

De las pruebas se deduce que los peticionarios, en lo que respecta a las autoridades municipales, no han obtenido una pronta resolución, en sentido positivo o negativo, a la petición de construir una vía alterna para la salida de los materiales de construcción, la cual ha sido presentada por la comunidad desde hace más de una década.

7.1 El Secretario General de la Alcaldía desconoce la existencia de peticiones anteriores a su reciente ingreso al despacho, que dice no haber recibido “en debida forma” de su antecesor. El Secretario de Tránsito y Transporte, por su parte, también carece de conocimiento sobre las medidas adoptadas por la administración anterior para controlar la velocidad, la contaminación ambiental y el deterioro de las viviendas a lo largo de las calles 13, 14 y 15 de la municipalidad.

7.2 Tampoco conocen los funcionarios públicos sobre la existencia de recursos presupuestales para la realización de la obra, sobre su factibilidad o su costo, limitándose a manifestar en reuniones con los afectados que se vienen realizando estudios topográficos.

7.3 A juicio del Secretario de Tránsito y Transporte, la solución definitiva consistente en la construcción de la vía perimetral, es una solución de largo plazo, por lo que la autoridad competente debe decidir si “se suspende la explotación de las canteras y receberas, que son en últimas las generadoras de esta problemática”.

7.4 Los actos administrativos se limitan, unas veces, a prohibir y, en otras, a permitir, el tránsito de vehículos pesados a determinadas horas del día, sin referirse a la petición de una solución definitiva del problema.

Las anteriores manifestaciones llevan a la Sala a efectuar las siguientes consideraciones:

a) La ausencia de conciencia institucional de los funcionarios públicos alimenta la sensación

ciudadana de que la administración municipal se inaugura con ocasión de cada nuevo período electoral. No existe memoria de las problemáticas heredadas del gobierno anterior ni de las ejecutorias, planes y proyectos que vienen realizándose a nivel local. Hablando literalmente, “es como si el gobierno municipal se creara con la elección y posesión de la nueva administración”, en perjuicio de la continuidad en las políticas públicas, de la eficacia de los derechos ciudadanos y del cumplimiento de los deberes del Estado (CP art. 2).

b) El Alcalde Municipal es la autoridad competente para “presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio” (CP art. 315-5). No obstante, la administración local, guarda silencio sobre el estado del trámite presupuestal necesario para la implementación de una solución definitiva al problema del transporte de los materiales de construcción, situación que beneficia a un sector privado en desmedro de los derechos de otros particulares, compelidos a soportar las externalidades o efectos negativos de la actividad industrial desarrollada.

c) El Secretario de Tránsito y Transporte, quien, pese a reconocer que “el problema asume las características de gravedad tanto por el tránsito de los vehículos como la consecuente destrucción de las vías y de la contaminación ambiental que está afectando seriamente al municipio”, advierte que la solución de construir la vía perimetral es de largo plazo, debiendo la autoridad competente decidir si suspende la explotación minera, que es en últimas la generadora del conflicto.

El largo plazo al que alude la administración, visto con el trasfondo de 15 años de evasivas y omisiones de las autoridades públicas, resulta relativizado y adquiere un carácter dramático y lesivo de la efectividad de los derechos ciudadanos. ¿Cuánto tiempo más requerirá la administración para la construcción de la vía alterna que solucionará el problema que beneficia a unos y perjudica a otros?. No pueden los funcionarios públicos, por incompetencia, desidia o complicidad con sectores pudientes de la sociedad, eludir sus responsabilidades de velar por la vida, honra y bienes de los habitantes (CP art. 2), mediante el ejercicio oportuno de sus competencias constitucionales y legales (CP art. 315). Referir a soluciones extremas, como la de “suspender la explotación minera”, importante fuente de trabajo en la localidad, o traspasar la responsabilidad de la situación a sus causantes, es un fácil expediente de la administración local para abjurar de sus deberes constitucionales, que la obligan a procurar positivamente el bienestar de la comunidad (CP arts. 2, 334).

d) Las actuaciones de la administración, que podrían constituir una resolución tácita, aunque sólo transitoria, a la petición ciudadana, sólo obedecen a las presiones de turno y demuestran ser contradictorias y altamente erráticas. Al día siguiente de interpuesta la acción de tutela, la administración prohibió el tránsito por las calles 13, 14 y 15, en cualquiera de los dos sentidos, tras haber comprobado la alteración de la tranquilidad y la

paz. Pero, luego de la protesta de otro sector de la población, de los industriales y de los transportadores, no obstante el fallo de primera instancia, permitió el paso exclusivamente por la calle 13 – la más afectada – de los vehículos cargados de materiales procedentes de las minas, “mientras se construye la vía alterna” que, dicho sea de paso, “es una solución a largo plazo”.

“La mínima utilización de las competencias legales por las autoridades” – como ya lo advirtió en un caso similar esta Corte – “ha permitido a los beneficiarios de la actividad industrial transferir el costo de las externalidades generadas en su proceso productivo a la comunidad, creando un desequilibrio que rompe con el principio de igualdad. Detrás de las razones técnicas esbozadas por la administración para diferir la solución definitiva del problema, mediante la adopción sistemática y escalonada de medidas legales de persuasión (...), se revela una clara falta de voluntad política que traiciona la confianza depositada en las autoridades y se aparta de la ética de servicio que es la razón de ser del Estado y el parámetro de conducta de los servidores públicos (...). A pesar de las reiteradas quejas de la comunidad durante más de una década, las autoridades ejecutivas no han adoptado las medidas necesarias para la pronta resolución del problema (...), vulnerando de esta forma el artículo 23 de la Constitución”. (ST-219 de 1994).

Derecho fundamental a obtener una pronta resolución y establecimiento del marco de referencia para la decisión administrativa que debe adoptar la autoridad

8. El derecho fundamental de petición (CP art. 23) no se reduce a la posibilidad jurídica de solicitar respetuosamente a las autoridades públicas que se pronuncien con respecto a un determinado asunto, de forma que la mera contestación bastaría para hacer efectivo el derecho a obtener una pronta resolución. Limitar el contenido del derecho de petición a la facultad de exigir un pronunciamiento del Estado, es reducir la esfera de acción ciudadana a un modelo súbdito-soberano, donde las actuaciones del Estado son percibidas como emanaciones de la merced, gracia o mera liberalidad del mandatario de turno. El derecho de petición, dada su estrecha relación con el principio de democracia participativa (CP art. 1), si bien no implica el derecho a que la petición se resuelva en determinado sentido¹, incorpora en su núcleo esencial la facultad de exigir la actuación de la autoridad pública, en el ámbito de sus funciones, cuando ésta resulte imperiosa para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, y el cumplimiento de las responsabilidades sociales del Estado (CP art. 2). Bajo esta segunda modalidad, el derecho a obtener una pronta resolución, contenido en el núcleo esencial del derecho de petición, sólo podría verse satisfecho si la autoridad pública actúa dentro de su ámbito funcional para dar respuesta efectiva a las demandas ciudadanas, más aún cuando la realización de las aspiraciones de la comunidad está necesariamente mediada por la intervención oportuna de la autoridad pública.

En el presente asunto, la situación de un sector de la población de Soacha, sin que se conozcan los motivos, no ha sido seriamente considerada por las instancias de decisión política del municipio, que se han abstenido de resolver el fondo del problema que los afecta desde hace aproximadamente quince años. El Alcalde Municipal, aparte de sus competencias de gestión, goza de iniciativa normativa en la materia (CP art. 315-5). La construcción de la

vía alterna o perimetral se revela objetivamente como la única solución, factica y técnicamente posible, con miras a garantizar el disfrute de los derechos ciudadanos, teniendo en cuenta que otro tipo de medidas – control de carpado, de señalización y de velocidad – tiene un efecto puramente paliativo.

9. El juez de instancia ordenó al Alcalde Municipal de Soacha dictar las medidas necesarias para desviar el tráfico por la vía alterna (1), efectuar el estudio topográfico y demás trabajos para establecer, en un plazo de seis meses, una vía de salida alternativa y definitiva de los materiales (2), y ejercer el control de velocidad, señalización y carpado de los vehículos (3).

En cuanto al levantamiento del estudio topográfico, la Corte no encuentra que esta medida tenga efectividad inmediata, por no existir las apropiaciones presupuestales necesarias para la construcción de la obra pública demandada. La misma razón es predicable de la orden de “establecer la salida alternativa y definitiva en un plazo de seis meses”. Cualquier medida en este sentido no podría conllevar menos de un año como plazo para su cumplimiento, a fin de que se adopten las decisiones presupuestales que le brinden soporte y efectividad. En cuanto a la orden de ejercer el control de velocidad, señalización y carpado de los vehículos, la Sala estima que ella es procedente, ante la omisión de las autoridades de tránsito en vigilar el adecuado transporte de materiales de construcción.

10. Las medidas para dar “prontamente resolución” a la petición elevada por un sector de la comunidad de Soacha, deberán adoptarse por la autoridad municipal dentro del marco de referencia que la Corte dejará establecido para garantizar el respeto de los derechos de los habitantes de la zona y de cuyo cumplimiento depende el restablecimiento del derecho fundamental violado.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del 23 de septiembre de 1994, proferida por el Juzgado Civil Municipal de Soacha, pero sólo en el sentido de tutelar a los peticionarios su derecho fundamental de petición. En consecuencia, se ordena a la Alcaldía Municipal de Soacha dar pronta resolución a las peticiones elevadas por los vecinos de las calles 13, 14 y 15 de Soacha, de conformidad con los siguientes parámetros:

a) El Alcalde Municipal de Soacha deberá incluir la construcción de la vía perimetral para la salida de materiales procedentes de la explotación minera que viene adelantándose en esa localidad, en los proyectos de acuerdo que en la primera oportunidad pueda presentar a consideración del Concejo Municipal.

b) La financiación de la construcción de la vía alterna debe tomar en consideración que los principales beneficiarios de la obra, son las compañías que se ocupan de la explotación

minera en la zona.

c) El plazo máximo para la construcción de la vía alterna o perimetral será de dos (2) años, al término del cual, si ésta no se ha realizado, se suspenderá el transporte de materiales de construcción por la zona afectada, hasta tanto se de cumplimiento a la misma.

e) Igualmente, la Alcaldía Municipal deberá ejercer el control – de velocidad, señalización y carpado – sobre los vehículos de carga que transiten por las calles 13, 14 y 15 de Soacha, procedentes de las minas, canteras o receberas, con dirección a la Autopista del Sur.

El Juzgado Civil Municipal de Soacha velará por su efectivo cumplimiento.

SEGUNDO.- LIBRESE comunicación al mencionado Juzgado, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintidós (22) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995)).

1 Corte Constitucional. Sentencia T-103 de 1995. MP. Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y Sentencia T-575 de 1994. MP. Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.