T-270-96

Sentencia T-270/96

DERECHOS FUNDAMENTALES-Efectividad por autoridades/ALCALDE-Efectividad derechos en tutela/EJECUCION DE OBRA PUBLICA-Realización incierta de obras

A las autoridades de la República se les ha encomendado la delicada labor de hacer efectivos los derechos fundamentales de las personas cuya primacía está consagrada en el Estatuto Superior; en este marco normativo, un funcionario no puede entender cumplida su misión con la mera gestión de propuestas plausibles cuya realización es incierta, mientras olvida adoptar medidas efectivas para restablecer la eficacia de los derechos fundamentales lesionados.

MEDIDAS PROVISIONALES PARA PROTEGER UN DERECHO-Plan situación de desastre

Debía ordenarse la protección provisional del derecho a la vida de la actora, y ordenó al Alcalde elaborar un plan de acción específico para enfrentar las situaciones de desastre que se pudieran presentar en el sector; se ordenará que tal plan permanezca operando hasta que se terminen las obras definitivas.

ADMINISTRACION-Autonomía en materia presupuestal/PRESUPUESTO-Inclusión excepcional obra pública por juez

Es improcedente que el juez de tutela ordene a la administración incluir en el presupuesto respectivo la realización de una obra pública, pero esta pauta no es absoluta, y esta Corporación ha señalado cuándo proceden las excepciones a la misma.

Referencia: Expediente T-90.567

Acción de Tutela contra el Gobernador del Meta y el Alcalde Mayor de Villavicencio, por la presunta amenaza del derecho a la vida.

Temas:

Actora: María Ligia Ospina Herrera

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, este último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

procede a dictar sentencia de revisión de los fallos de instancia proferidos durante el trámite del proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

1.- Hechos.

La señora María Ligia Ospina Herrera reside en la ciudad de Villavicencio, en el barrio Mesetas Bajas. Su casa de habitación, de la cual es propietaria, se encuentra ubicada en la Carrera 37A Número 57-37 y, según lo expresa la demandante, dicho inmueble está a punto de derrumbarse, al igual que todas las viviendas construídas en el mismo sector.

La amenaza de que eso ocurra, afirma la accionante, se origina en el desagüe de las aguas lluvias provenientes de la granja del Inem (propiedad del Departamento), las que llegan por la carretera, y las de predios vecinos, pues éstas, corriendo libremente, han producido una excavación de más de 20 metros de profundidad detrás de las casas, y están a punto de ocasionar un deslizamiento de tierra, y arrastrar consigo todas las construcciones levantadas en el barrio Mesetas Bajas.

Además, dice la actora, "corremos peligro con el Caño Maizaro que se ha recostado contra el barranco que protege nuestras viviendas presentándose deslizamientos, de tal manera que se ha llevado parte de nuestros predios y con el riesgo de llevarse nuestras viviendas. Las respectivas autoridades tienen pleno conocimiento, pero por parte de ellos no hay oídos para nuestra comunidad."

A propósito de la última afirmación, la señora Ospina allega al expediente copia de las peticiones suscritas por el Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio en el que reside, dirigidas al Gobernador del Meta, al Secretario de Obras Públicas Departamentales, al Secretario de Obras Públicas Municipales, al Alcalde de Villavicencio, al Comité Regional de Emergencia y a la Oficina de Prevención de Desastres, solicitando su intervención a fin de que se adopten las medidas necesarias para evitar el riesgo. Pero, hasta el momento de presentar la demanda de tutela, dichas autoridades nada habían hecho.

2.- Demanda

La solicitud de tutela se encamina a obtener la protección del derecho a la vida de la peticionaria, mediante la canalización de las aguas provenientes de la Granja del Inem, de la carretera y de predios vecinos. También, solicita la construcción de "un muro de contención sobre el caño Maizaro a fin de proteger nuestras viviendas…".

La construcción de estas obras, afirma la peticionaria, se ha solicitado "porque con lo único de patrimonio que contamos es con las casas y si las perdemos, no queremos ir a las filas de damnificados."

3.- Trámite probatorio.

Antes de adoptar la decisión correspondiente, la Jueza Quinta Penal Municipal de Villavicencio, ordenó: 1) Practicar una inspección judicial del sitio denominado Caño Maizaro y las demás zonas a las que hace alusión la demandante. 2) Oficiar a las diferentes autoridades municipales y departamentales, con el propósito de enterarse del trámite dado a las peticiones elevadas por el Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Mesetas Bajas. 3) Llevar a cabo una inspección judicial a la sección de presupuesto de la Alcaldía Municipal y de la Gobernación del Meta, "con el fin de establecer si se encuentra partida presupuestal para elaboración de obras o trabajos en el sitio motivo de la inspección".

En la inspección judicial, el Ingeniero de la División de Diseño e Interventoría de la Secretaría de Obras Públicas pudo constatar que, en la parte posterior de las casas de habitación a las que se refiere la señora Ospina, "se ha ocasionado un proceso erosivo que amenaza con desestabilizar la pata del barranco sobre la cual se encuentran las viviendas…", "así se corre el peligro de que parte del área construída se deslice"; por lo tanto, concluye el perito, la zona materia de la diligencia, actualmente no es apta para construir viviendas.

En relación con el trámite dado a los requerimientos presentados por la Junta de Acción Comunal, las autoridades municipales y departamentales informan que son conocedoras de la situación de peligro en la que se encuentran los residentes del barrio Mesetas Bajas de Villavicencio pero, al mismo tiempo, alegan la imposibilidad de adelantar cualquier obra tendente a evitar el peligro, por la falta de partida presupuestal. Así lo informó el Alcalde Mayor de Villavicencio en oficio del 14 de noviembre de 1995, en el que se lee: "la obra a realizar tiene un costo aproximado de $40.000.000.oo, recursos que no posee el municipio para ser ejecutados en la actual vigencia fiscal. Sin embargo, se ha programado para la vigencia de 1996, la creación de una partida para este efecto".

La veracidad de ésta afirmación, la pudo constatar la jueza de primera instancia al practicar una inspección judicial en la Sección de Presupuesto de la Alcaldía de Villavicencio.

Luego de la recepción de las anteriores pruebas, la Jueza Quinta Penal Municipal de Villavicencio, mediante sentencia del 23 de noviembre de 1995, decidió denegar la protección solicitada.

A juicio de la funcionaria, tanto las autoridades departamentales como municipales han sido diligentes en el manejo y control del problema cuya solución demanda la señora Ospina; cosa muy distinta, es que el municipio no cuente con los recursos necesarios para evitar el deslizamiento de tierra. Si el juez ordena la ejecución de una obra pública, invade la competencia del ejecutivo, y ello implica no sólo un cogobierno de la rama judicial, sino un desconocimiento del principio de la separación de poderes.

Pero, continúa la sentencia revisada, como hay prueba suficiente para establecer la amenaza del derecho a la vida de la peticionaria, "es de advertir que el despacho seguirá de cerca la gestión administrativa que anunció el Alcalde Mayor de esta ciudad, como lo es incluir en el presupuesto el rubro dispuesto para la ejecución de la obra ya que deberá iniciar de inmediato los trabajos tendientes a solucionar las necesidades de los habitantes del barrio Mesetas Bajas. Así, en favor de la accionante, este estrado judicial considera que si existe el

situado fiscal para el próximo año y las obras mencionadas no se ejecutan, tiene el derecho a incoar nuevamente la acción de tutela".

5.- Sentencia de segunda instancia.

La profirió el Juez Séptimo Penal del Circuito de Villavicencio, confirmando la anterior decisión.

Mediante providencia dictada el 16 de enero de 1996, el referido juez consideró que el Municipio de Villavicencio y el Departamento del Meta, a través de sus representantes, se han hecho presentes en el lugar al que hace alusión la peticionaria, pero, por falta de recursos, no han adelantado los trabajos requeridos.

Por ello, el juez de instancia decidió que, a pesar de estar seriamente amenazado el derecho a la vida de la señora Ospina Herrera, no se puede condenar a las autoridades demandadas, pues no han incurrido en acción u omisión que afecte ese derecho fundamental.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia, según los artículos 86 y 241 de la Carta Política. Corresponde el pronunciamiento a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, en virtud del reglamento interno de la Corporación y del auto del 29 de febrero del presente año, adoptado por la Sala de Selección Número Dos.

2. Pruebas ordenadas por la Sala.

Acatando una orden de la Sala Cuarta de Revisión, en oficio del 14 de marzo del presente año, el Alcalde de Villavicencio le informó a la Corte que para la ejecución de las obras requeridas en el sector en el que reside la peticionaria, "en el presupuesto del Municipio hay una partida de $40.000.000.oo, en el capítulo XV. artículo 4.5, bajo la denominación 'Alcantarillado Aguas Lluvias barrio Mesetas Bajas' ".

Así mismo manifiesta el funcionario, que en el mes de noviembre del año anterior contrató la construcción del alcantarillado de aguas negras en el sector de riesgo, y que a la fecha se está tramitando el correspondiente contrato de obra pública, con el fin de ejecutar las obras "de captación, tubería de desagüe y canalización de aguas lluvias en el sector... Se tiene proyectado que estas obras se inicien aproximadamente en quince (15) días".

3. Procedencia de la tutela.

3.1. Legitimación.

Las casas de habitación del sector afectado no presentan fallas de construcción que contribuyan al desplazamiento de las tierras, y tampoco se trata en este caso de un asentamiento irregular, en la medida en que los inmuebles fueron construídos con observancia de la regulación nacional y municipal sobre la materia.

Así, está plenamente acreditado en el expediente que existe una amenaza grave contra el derecho a la vida de la actora y de quienes conviven con ella, que el peligro proviene, al menos en parte, de la falta de un sistema de desagües en la carretera y en la granja departamental, que las personas afectadas acudieron a las autoridades administrativas competentes para remediar la situación, y que ellas no adoptaron las medidas que requería la protección del derecho fundamental amenazado; por tanto, la Sala encuentra que la señora Ospina Herrera estaba legitimada para ejercer la acción de tutela.

3.2. Actuación de las autoridades.

Los informes técnicos que obran en el expediente dan cuenta de cómo el problema de los inmuebles objeto de esta tutela, se presentó porque el Departamento dejó correr las aguas que salen de la granja del Inem sin canalizarlas, porque la carretera que pasa por el barrio Mesetas Bajas tampoco cuenta con los correspondientes desagües, y porque esas, y otras aguas, se juntaron a las del Caño Maizaro, y erosionaron la base del barranco en el que se encuentra la casa de la demandante.

Cuando la comunidad afectada acudió ante las autoridades municipales y departamentales en procura de una solución, la Secretaría de Obras Públicas del Departamento adquirió 35 mallas para gaviones, pero dejó la construcción del muro de contención supeditada a un acuerdo con la comunidad para decidir el tipo de obra a efectuar; ésta entidad no informó de actuación alguna para lograr tal acuerdo.

El Jefe de la Sección de Prevención y Atención de Desastres del Departamento, señaló que cualquier plan de emergencia para solucionar este tipo de riesgos debe ser tratado, en primera instancia, en el comité local de emergencia y que, por lo tanto, está dispuesto a apoyar cualquier iniciativa local; sin embargo, según copia del acta de la sesión realizada por dicho comité el 12 de septiembre de 1995 (folios 33 a 39), la delegada del Comité Local de Emergencias, Sra. Nohora Yamile Jiménez, “informa que ya se tiene conocimiento y que el municipio ya va a tomar acciones para prevenir un desastre”; en consecuencia, el comité departamental tampoco hizo lo que se requería.

El Alcalde de Villavicencio, en términos pragmáticos, informó a los jueces de instancia la razón para no atender la petición de la actora: el tipo de obra a realizar, “tiene un costo aproximado de 40’000.000.oo, recursos que no posee el municipio para ser ejecutados en la actual vigencia fiscal”; sin embargo, guardó silencio sobre lo que le correspondía hacer mientras tramitaba esos recursos.

Así, esta Sala no puede aceptar que las autoridades demandadas hayan sido diligentes en la atención de la situación que originó el presente proceso, tal y como se afirma en los fallos de instancia. Ellas se limitaron a enterarse de la situación de peligro en la que se encuentran los moradores del Barrio Mesetas Bajas, y a buscar la solución de largo plazo; pero, mientras se realizaban los estudios y se conseguía la financiación de la obra, se desentendieron de la protección de la vida de las personas en peligro.

Según la Carta Política de 1991, a las autoridades de la República se les ha encomendado la delicada labor de hacer efectivos los derechos fundamentales de las personas (C.P. art. 2°) cuya primacía está consagrada en el artículo 5° del Estatuto Superior; en este marco

normativo, un funcionario (como el Alcalde o el Gobernador, para el caso en estudio), no puede entender cumplida su misión con la mera gestión de propuestas plausibles cuya realización es incierta, mientras olvida adoptar medidas efectivas para restablecer la eficacia de los derechos fundamentales lesionados.

En similar omisión incurrieron también los jueces de instancia, quienes, no obstante tener certeza sobre la grave amenaza del derecho a la vida de la señora Ospina, no sólo se negaron a brindarle amparo, desconociendo parcialmente la doctrina constitucional, sino que aplaudieron la labor de las autoridades demandadas.

En cambio, esta Sala consideró que debía ordenarse la protección provisional del derecho a la vida de la actora (Decreto 2591 de 1991, art. 7°), y por medio de auto del 20 de marzo del presente año, ordenó al Alcalde elaborar un plan de acción específico para enfrentar las situaciones de desastre que se pudieran presentar en el sector; en la parte resolutiva de esta providencia, no sólo se revocarán entonces los fallos de instancia, sino que se ordenará que tal plan permanezca operando hasta que se terminen las obras definitivas.

3.3. Autonomía administrativa en materia presupuestal.

El principal argumento esgrimido por los jueces de instancia para denegar la protección solicitada, radica en que, según ellos, el juez de tutela no es competente para inmiscuirse en asuntos que atañen únicamente al ejecutivo, como sería el caso del manejo presupuestal; por tanto, no puede ordenar la ejecución de una obra pública. Apoyan dicha tesis en la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y, específicamente, citan la Sentencia T-195 de 1995, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Sin embargo, esa es una versión parcial de la doctrina de la Corte Constitucional en general: es improcedente que el juez de tutela ordene a la administración incluir en el presupuesto respectivo la realización de una obra pública, pero esta pauta no es absoluta, y la misma Corporación ha señalado cuándo proceden las excepciones a la misma; por ejemplo, en la Sentencia T-185 de 1993, M.P. Dr José Gregorio Hernández Galindo, se indicó:

“Ahora bien, lo expuesto no se opone a que el juez, en casos excepcionales y graves, habiendo apreciado en concreto la violación o amenaza de un derecho fundamental por la falta de determinada inversión y ante comprobada negligencia administrativa, imparta instrucciones a la competente dependencia oficial para que lleve a cabo las diligencias necesarias, dentro de la normatividad vigente, con miras a que en la programación posterior del presupuesto se proyecte el recurso necesario para efectuar el gasto y culminar la obra, logrando así la protección razonable y efectiva del derecho.

Es claro que la autonomía del administrador al fijar prioridades en la ejecución del presupuesto no es absoluta y que el lugar preferente en la definición de lo gastos debe ser ocupado, según la Constitución (artículo 2º), por aquellas acciones que conduzcan a la realización de los fines esenciales del Estado, entre ellos la efectividad de los derechos fundamentales”.

Esta Sala no afirma que el caso bajo revisión sea uno de aquellos “excepcionales y graves” a los cuales se refirió la última sentencia citada; pero, no puede dejar de señalar, cumpliendo

con el grado jurisdiccional de revisión, que si en las sentencias de instancia se decidió negar la protección solicitada, también debieron consignarse en ellas las razones por las cuales no se ordenó la protección provisional del derecho amenazado, y aquéllas que, a juicio de los falladores, permitían afirmar que éste no es un caso revestido de tales características.

En cambio, al adoptar la presente providencia carece de objeto la consideración del asunto, puesto que no tiene sentido preguntarse si es procedente ordenar la inclusión en el presupuesto de una partida que, según informa el Alcalde, ya se está ejecutando.

Así, para definir, en este caso, el contenido de la orden destinada a proteger el derecho fundamental violado, ha de atenderse al cambio producido en la situación de la actora, desde que presentó su demanda, hasta el momento en que se incorporaron las últimas pruebas al expediente. En resumen, la amenaza sobre la vida de la señora Ospina Herrera provenía de la erosión causada por las aguas negras y lluvias que libremente corrían a sumarse a las del Caño Maizaro, cuyo cauce sufrió una desviación; pero, según los informes que obran en el expediente, la construcción del acueducto y el alcantarillado del barrio Mesetas Bajas está en curso, y el muro de contención para controlar el cauce del Caño también se debe estar levantando.

En consecuencia, esta Sala revocará las decisiones de instancia y, en procura de proteger efectivamente el derecho a la vida de la señora Ospina Herrera, ordenará al Alcalde de Villavicencio mantener activo el plan de emergencia que le fue ordenado elaborar en el auto de fecha 20 de marzo de 1996, hasta que se termine la construcción de las obras públicas necesarias para prevenir un desastre en el señalado sector. Se dispondrá, igualmente, que dicho funcionario continúe la ejecución de tales obras y, si algún imprevisto impide su culminación en el actual período fiscal (es decir, de acuerdo con las previsiones de la administración municipal), adopte las medidas necesarias para que la partida apropiada en el presupuesto de 1996, pueda ejecutarse completamente en el período fiscal siguiente.

DECISIÓN

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Revocar las sentencias dictadas por la Jueza Quinta Penal Municipal de Villavicencio el día 23 de noviembre de 1995, y el Juez Séptimo Penal del Circuito de la misma localidad, el día 16 de enero de 1996. En su lugar, proteger el derecho a la vida de la señora María Ligia Ospina Herrera.

Segundo.- Ordenar al Alcalde de Villavicencio que mantenga operante el plan de emergencia que se le ordenó elaborar al Comité Local, por medio del auto del 20 de marzo del presente año, proferido por la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, hasta que culminen las obras públicas necesarias para evitar el derrumbamiento de los inmuebles ubicados en el barrio Mesetas Bajas.

Tercero.- Ordenar al Alcalde de Villavicencio que continúe la construcción de las obras públicas necesarias para prevenir un deslizamiento de tierra en el sector denominado Mesetas Bajas, y que, en caso de ser imposible completarlas en el actual período fiscal, adopte las previsiones presupuestales debidas para poder culminar la construcción en curso en la vigencia de 1997.

Cuarto.- Comunicar esta providencia a la Jueza Quinta Penal Municipal de Villavicencio, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General