

Sentencia No. T-376/93

ACCION DE TUTELA/DERECHOS COLECTIVOS/ACCION POPULAR

No puede seguirse el camino de la acción de tutela para la defensa o protección de derechos colectivos o difusos, ya que para hacer valer éstos se tiene una vía propia y adecuada cual es la acción popular, lo cual no obsta para que pueda proceder la tutela cuando se alega y prueba por una persona o grupo de personas la amenaza o el daño que esté o estén padeciendo en sus derechos constitucionales fundamentales por las mismas causas que afectan el interés de la comunidad.

ACCION DE TUTELA

Una acción de tutela instaurada por persona directa y ciertamente afectada puede prosperar en casos como el que se estudia, claro está sobre la base de una prueba fehaciente sobre el daño soportado por el solicitante o respecto de la amenaza concreta por él afrontada en el campo de sus derechos fundamentales. Igualmente deberá acreditarse el nexo causal existente entre el motivo alegado por el peticionario para la perturbación ambiental y el daño o amenaza que dice padecer. Unicamente de la conjunción de esos tres elementos puede deducirse la procedencia de la acción de tutela para que encaje dentro del artículo 86 de la Constitución.

INDIGENCIA/DERECHO A LA IGUALDAD

Los indigentes son personas que, como tales, gozan de la plena titularidad de todos los derechos reconocidos en la Constitución. Iguales a los demás en sus características y en su condición esencial de seres humanos, no hay razón alguna para discriminárlas y menos todavía para que se descalifiquen de manera tan burda sus elementales derechos a la existencia y a una plena integridad moral y física.

DERECHO DE PETICION-Vulneración

No es suficiente que la autoridad a quien se dirige una petición desarrolle internamente actividades tendientes al fin buscado si el peticionario ignora lo que ha sucedido con aquella.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-13581

Acción de tutela instaurada por VICTOR GARCIA ZORRO contra ALCALDIA MENOR DE LOS MARTIRES.

Magistrado Ponente:

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del siete (7) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Corte Constitucional a revisar el fallo del veintinueve (29) de abril del presente año, proferido por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, que resolvió negar la tutela solicitada.

I. INFORMACION PRELIMINAR

VICTOR GARCIA ZORRO, en escrito del 2 de abril de 1993, interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Menor de los Mártires por contaminación del ambiente, perturbación de la tranquilidad ciudadana y deterioro de la vía pública en el sector de la Transversal 28 entre la calle 24 y la Avenida de las Américas de esta ciudad por los siguientes hechos:

- Existe un aserrío de propiedad particular cuyo dueño se comprometió ante la Alcaldía de los Mártires a mantener limpios y arreglados los andenes para evitar que fueran utilizados como sanitario público y botadero de basura, cosas que no ha cumplido.
- En la Diagonal 24 entre la Calle 25 y la Avenida de las Américas se encuentra ubicado un triángulo que sólo sirve de vivienda a personas que atentan contra la vida de los habitantes y transeúntes del sector y traen basura convirtiendo el sitio en foco de contaminación.
- Existe un lote de “engorde” en la Transversal 28 entre la Calle 24 y la Avenida de las Américas, costado occidental, el cual se encuentra sin andén y el pasto es muy alto, lo que facilita a los ladrones ocultarse y esconder los objetos robados en la noche para venderlos en horas de la madrugada. En este lote se albergan ocasionalmente caballos que a veces se

encuentran enfermos, lo cual ocasiona fuertes olores y gran cantidad de insectos.

- Consideró el peticente que le estaban siendo violados los derechos a la salubridad y a la seguridad y el de petición, pues, al tenor de la demanda en varias oportunidades ha acudido a las autoridades de policía y a la Alcaldía Menor de los Mártires. Estas dependencias oficiales -dice- han inspeccionado el sector en más de tres oportunidades, sin que hasta el momento de instaurar la acción de tutela hubiese sido atendida la solicitud ni respondida en forma alguna.

Solicita al juez que “por favor intervenga por nosotros” en el caso aludido.

II. DECISION JUDICIAL

El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá, mediante fallo del veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993), negó la tutela solicitada con base en los siguientes argumentos:

- La demanda de tutela supone que el Alcalde Menor de los Mártires no atendió las solicitudes que se le hicieron. La reseña de las actuaciones de dicho funcionario, lleva a concluir que éste atendió dentro de un término razonable las peticiones y por ello solicitó práctica de visitas al sector respectivo, por parte de empleados de la Administración Distrital y pidió a la Edis y a la Quinta Estación de Policía la prestación del servicio de recolección de basuras y vigilancia del sector. No se configuró entonces violación alguna al derecho fundamental de petición.

- De la visita efectuada por el Alcalde Menor de los Mártires al sector, se constató que el lote estaba desocupado desde el año de 1991 y en vía de entrega a su propietaria. El problema de salubridad y seguridad no se provoca por actos de autoridades sino por hechos de los particulares (los indigentes). Para remediar la situación y prevenir nuevos daños, el Alcalde tomó varias medidas y acudió a las autoridades competentes.

En consecuencia, no se ha violado el derecho al debido proceso, ni la seguridad ni salubridad del peticionario.

- La entronización del Estado Social de Derecho en la Constitución, no coloca sobre el Alcalde de determinada zona o municipio la prestación de servicios tales como alojamiento y

servicios sanitarios para los indigentes que en ella puedan encontrarse. Por eso, frente a la petición que dirigió el accionante, las obligaciones del Alcalde eran la de hacer actuar a los empleados a su servicio para que constataran la situación existente en la zona y la de acudir a personas y entidades que estuvieran en capacidad de prestar el servicio, tales como la Edis y la Quinta Estación de Policía.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Según lo dispuesto por los artículos 86, inciso 2º, y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y 31, 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia que el Juzgado Sexto Civil del Circuito de esta ciudad profirió en el presente caso.

Papel de las autoridades en el Estado Social de Derecho

El conjunto de problemas que pone de presente el accionante lleva a la Corte Constitucional a destacar, ante todo, la función que, a la luz de la Constitución Política, cumplen las autoridades para alcanzar los fines propios del Estado Social de Derecho.

Propósito primordial del Constituyente, según el Preámbulo de la Carta, fue el de asegurar a los asociados la vida, la convivencia, el trabajo, la igualdad, la paz -entre otros valores- dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

La organización política colombiana está fundada, al tenor del artículo 1º constitucional, en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, en la solidaridad y en la prevalencia del interés general.

Las autoridades de la República -dice el inciso 2º del mismo precepto- están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 5º declara, por su parte, que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la

primacía de los derechos inalienables de la persona. El 13 dice que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos y oportunidades, sin discriminación, a lo cual agrega que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados y marginados”.

Ninguna de las señaladas metas se concilia con la presencia perdurable e ininterrumpida de núcleos infecciosos y de gran peligro público, bajo la mirada impasible de organismos cuya razón de ser no es otra que la protección de los derechos mínimos de la colectividad y de sus integrantes.

Como se verá, la Corte Constitucional considera que la vía de la tutela no es la procedente para lograr que el Estado adelante las gestiones pertinentes a la atención de tales necesidades cuando ellas se aprecian en conjunto y no desde la perspectiva individual de quien estima quebrantados o amenazados sus derechos individuales, pues precisamente para aquel efecto ha sido consagrada la figura de las acciones populares (artículo 88 C.N.). Pero sí estima necesario insistir en la vigencia de las aludidas disposiciones constitucionales, que obligan de modo perentorio y apremiante a las autoridades públicas.

La existencia de focos de contaminación como los determinados en la demanda -conocida de tiempo atrás por las competentes dependencias estatales, tal como consta en el expediente- muestra a las claras que en muchos órdenes de la actividad pública persiste la idea de que los mandatos de la Constitución son apenas concepciones teóricas, formales y distantes, cuya realización debe postergarse indefinidamente sin desplegar ningún esfuerzo para intentar -aunque sea- disminuir la brecha que separa la normativa constitucional y sus cometidos generales de la realidad concreta.

La indolencia administrativa, que se patentiza en el hecho de que transcurran los años sin solución eficaz a la problemática local aquí planteada, no es paradigma del comportamiento oficial a la luz de la Constitución, motivo por el cual esta Corte -si bien no concederá la tutela, toda vez que la halla improcedente en este caso- prevendrá a las autoridades a las que el problema concierne para que asuman sus responsabilidades con criterio de eficacia y celeridad (artículo 209 C.N.) y, desde luego, ordenará que se compulsen copias con destino a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería del Distrito Capital para que sean

adelantadas las investigaciones e impuestas las sanciones que correspondan, por las omisiones en que funcionarios o empleados públicos hayan podido incurrir.

Improcedencia de la tutela

Resulta claro para la Corte que una cosa es la protección de los derechos fundamentales de la persona cuando éstos son objeto de violación o amenaza y otra bien distinta la defensa del interés colectivo, que también puede verse comprometido o afectado por la acción u omisión de autoridades públicas, o por hechos o circunstancias de muy diversa índole, tal como acontece en el presente caso con el ambiente, la salubridad y seguridad públicas.

Tratándose de actuaciones judiciales que miran a la efectividad de los principios constitucionales y, en especial, de los derechos, la Carta Política ha instituído figuras diferentes orientadas al amparo cierto y concreto de los individuos y de la comunidad: la ACCION DE TUTELA se incorporó a nuestras instituciones como procedimiento preferente y sumario por el cual toda persona podrá “reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública” (artículo 86 C.N.); las ACCIONES POPULARES, que habrá de regular la ley, han sido instituídas “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” (artículo 88 C.N. Subrayado fuera de texto).

En torno a las acciones populares ha sostenido la Corte:

“Desde luego, las acciones populares no son nuevas dentro del ordenamiento jurídico colombiano, pues están plasmadas algunas de ellas desde el Código Civil, en defensa de los bienes y lugares de uso público, la seguridad de los transeúntes, el interés de la comunidad frente a obras nuevas que amenacen causar daño, o ante el perjuicio contingente que pueda derivarse de delito, imprudencia o negligencia de cualquier persona y que pongan en peligro a personas indeterminadas (artículos 1005, 1006, 1007, 2358, 2359, 2360 del C.C., entre otros).

El precepto constitucional del artículo 88 buscó ampliar el campo propio de esta clase de acciones como “un paso fundamental en el desarrollo de un nuevo derecho solidario, que responda a nuevos fenómenos de la sociedad como es el daño ambiental, los perjuicios de los consumidores, los peligros a que se ven sometidas las comunidades en su integridad física y patrimonial, los daños que se le causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica, sin consideración a conductas comerciales leales y justas”. Se las consideró como “remedios colectivos frente a los agravios y perjuicios públicos”, en distintas esferas. (Subraya la Corte). (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo T-437 del 30 de junio de 1992).

“La concepción jurídica de los derechos ha tenido por siglos su centro de gravedad en la idea de derecho subjetivo, esto es, en una facultad o prerrogativa otorgada por el derecho y que responde a la naturaleza misma del hombre. Una de las implicaciones más complejas de las nuevas relaciones impuestas por el Estado social de derecho, tiene que ver con el surgimiento de otro tipo de derechos construídos bajo categorías diferentes a la de los derechos subjetivos. Estos nuevos derechos son el resultado del surgimiento de nuevas condiciones sociales y económicas que afectan gravemente la vida de los ciudadanos y el goce de sus derechos y para las cuales los mecanismos jurídicos clásicos de protección de derechos resultan insuficientes”.

“Los últimos decenios han puesto en evidencia el hecho de que los grandes riesgos que afectan a las comunidades -e incluso pueden poner en peligro su supervivencia- ya no se limitan a la confrontación bélica o a la dominación tiránica por parte de los gobernantes. La dinámica misma del comercio, de la industria y en general de la actividad económica capitalista, puede convertirse en la causa de males tan graves o peores que los derivados de la violación de derechos subjetivos. Es el caso de la protección del medio ambiente, del espacio público, de los productos que reciben los consumidores, etc.. Estos nuevos ámbitos han generado intereses cuya protección resulta hoy indispensable. La doctrina ha agrupado este tipo de intereses bajo el título de intereses colectivos o difusos”.

(...)

“Los principios y valores constitucionales y las características de los hechos adquieren aquí una importancia excepcional. Mientras que en el caso de los derechos fundamentales de

aplicación inmediata se suelen mirar los hechos desde la perspectiva de la norma, en el caso de los derechos difusos o colectivos, la norma constitucional que los consagra y su coexistencia con el derecho fundamental para desatar el mecanismo protector de la tutela, se descubre bajo la óptica de los valores, de los principios y de las circunstancias del caso". Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia T-67 del 24 de febrero de 1993. Magistrados Ponentes: Drs. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón).

Así, pues, en principio, no puede seguirse el camino de la acción de tutela para la defensa o protección de derechos colectivos o difusos, ya que para hacer valer éstos se tiene una vía propia y adecuada cual es la consagrada en el artículo 88 de la Carta Política, lo cual no obsta para que -como lo indican las sentencias en cita- pueda proceder la tutela cuando se alega y prueba por una persona o grupo de personas la amenaza o el daño que esté o estén padeciendo en sus derechos constitucionales fundamentales por las mismas causas que afectan el interés de la comunidad. En tales eventos, la doctrina constitucional ha admitido la procedencia del amparo:

"Como se observa, la defensa del ambiente sano concierne a la comunidad en cuanto tal y para el amparo de los derechos que a ella corresponden ha sido previsto el mecanismo de las acciones populares que, en ese sentido, tienen un objeto diferente al de la acción de tutela. Eso explica el porqué de la norma contenida en el artículo 6º, numeral 3, del Decreto 2591 de 1991, a cuyo tenor no procede la acción de tutela cuando se pretenda proteger los derechos mencionados en el artículo 88, a menos que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

Pero si, además, una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa (perturbación del medio ambiente) está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales o los de su familia, al poner en peligro su vida, su integridad o su salubridad, cabe la acción de tutela en cuanto a la protección efectiva de esos derechos fundamentales en el caso concreto, sin que necesariamente el amparo deba condicionarse al ejercicio de acciones populares". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia citada).

También se ha advertido por la Corte que "la mera pluralidad de personas titulares de un derecho no lo convierte sin más en un derecho colectivo" (Cfr. Corte Constitucional. Sala

Cuarta de Revisión. Sentencia T-320 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz) y, por tanto, cabe la protección del derecho personal afectado o amenazado aunque, al protegerlo, se beneficie a la colectividad.

Recientemente, en fallo T-366 del 3 de septiembre de 1993 (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), la Sala Novena de esta Corte expuso:

“Ahora bien, la Sala reconoce el hecho de que en diversas ocasiones, la protección que se pretende por medio de una acción popular, abarca, además, el amparo de uno o varios derechos fundamentales de una determinada persona”.

Como lo dijo en su momento la Sala Segunda de Revisión, en Sentencia T-254 del 30 de julio de 1993 (M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell), “esa conexidad por razón del ataque a los derechos colectivo y fundamental genera, pues, una unidad en su defensa, que obedece tanto a un principio de economía procesal como de prevalencia de la tutela sobre las acciones populares, que de otra manera deberían aplicarse independientemente como figuras autónomas que son”.

Necesidad de prueba y legitimación en estos casos

Pero, claro está, para que los señalados eventos excepcionales tengan cabida es indispensable que quien ejerce la acción de tutela en tales condiciones pruebe que en efecto están en peligro o sufren lesión sus propios derechos fundamentales.

Sobre este aspecto ha indicado la Corte:

“Desde este punto de análisis se considera que una acción de tutela instaurada por persona directa y ciertamente afectada (artículo 10 del Decreto 2591 de 1991) puede prosperar en casos como el que se estudia, claro está sobre la base de una prueba fehaciente sobre el daño soportado por el solicitante o respecto de la amenaza concreta por él afrontada en el campo de sus derechos fundamentales (artículo 18 Decreto 2591 de 1991). Igualmente deberá acreditarse el nexo causal existente entre el motivo alegado por el peticionario para la perturbación ambiental y el daño o amenaza que dice padecer. Unicamente de la conjunción de esos tres elementos puede deducirse la procedencia de la acción de tutela para que encaje dentro del artículo 86 de la Constitución”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala

Tercera de Revisión. Sentencia T-437 del 30 de junio de 1992. Subrayado en el texto original).

Como del expediente conocido por la Corte en esta oportunidad no resulta que el peticionario haya probado encontrarse directa y ciertamente amenazado en sus derechos fundamentales por la existencia del foco infeccioso que denuncia y que en realidad pone en peligro a la comunidad entera -tanto residente como transeúnte-, se concluye que actúa en legítimo interés, no propio sino colectivo, y que, por ende, se trata de un caso típico de acción popular cuya solución judicial tendría que producirse al amparo del artículo 88 de la Constitución y no por el mecanismo de la acción de tutela. Se confirmará en este aspecto la sentencia revisada.

Empero, según lo ya dicho, se ordenará oficiar a la Alcaldía Mayor, a la Policía Metropolitana de Santafé de Bogotá, así como a la Empresa Distrital de Servicios Públicos EDIS, para que, dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones, adopten las medidas tendientes a solucionar el problema ambiental, de seguridad y salubridad que se ha generado en los sitios de la referencia y que ha dado lugar a la presente acción.

Los indigentes ante la concepción constitucional de la dignidad humana

Al igual que el juez de instancia, esta Corte debe rechazar la manera despectiva en que el peticionario se refiere a los indigentes que, según él, son pobladores del basurero cuya erradicación solicita y de sus alrededores.

El actor los llama “desechables”, calificativo impropio e indigno que ha venido tomando fuerza en medios sociales en los que se ignora el valor de la dignidad humana y el imperativo constitucional de su respeto.

Los así designados son personas que, como tales, gozan de la plena titularidad de todos los derechos reconocidos en la Constitución. Iguales a los demás en sus características y en su condición esencial de seres humanos, no hay razón alguna para discriminarios y menos todavía para que se descalifiquen de manera tan burda sus elementales derechos a la existencia y a una plena integridad moral y física.

La sociedad no puede asumir una actitud de desprecio o de pasiva commiseración hacia

quienes, por fuerza de las circunstancias, llevan una vida sub-normal y altamente lesiva del derecho a la igualdad que pregonla la Carta. Su papel y muy especialmente el del Estado debe ser, por el contrario, el de buscar, dentro del criterio de solidaridad, soluciones eficaces y urgentes a la problemática que plantea la proliferación de cinturones de miseria en las ciudades, ya que el artículo 13 de la Constitución le ordena, como atrás se dijo, promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El derecho de petición

También fue invocado por el actor el derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución, que en su sentir le fue desconocido por el Alcalde Menor de los Mártires en cuanto no dió respuesta alguna a sus reiteradas solicitudes.

El juez de instancia consideró que en este sentido tampoco asistió la razón al accionante, pues el Alcalde Menor adelantó diligencias y gestiones encaminadas a resolver la situación de la cual aquél se quejaba.

La Corte considera, en cambio, que según el expediente, sí fue vulnerado el derecho de petición y que, por tanto, ha debido concederse la tutela en lo concerniente al mismo, pues no figura respuesta alguna dirigida al accionante.

En efecto, no es suficiente que la autoridad a quien se dirige una petición desarrolle internamente actividades tendientes al fin buscado si el peticionario ignora lo que ha sucedido con aquella. Se modificará la sentencia revisada y se conferirá a la autoridad un plazo de cuarenta y ocho horas para contestar a VICTOR GARCIA ZORRO acerca del trámite que han sufrido su solicitudes radicadas en la Alcaldía Menor de los Mártires desde el 22 de octubre de 1985 y el 28 de enero de 1991.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR parcialmente el fallo proferido el 29 de abril del año en curso por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Santafé de Bogotá en cuanto negó la tutela interpuesta por VICTOR GARCIA ZORRO para erradicar un botadero de basura en la ciudad.

Segundo.- REVOCAR parcialmente la misma providencia en cuanto negó la tutela al mismo accionante en lo concerniente al derecho de petición.

Tercero.- CONCEDESE la tutela impetrada, tan sólo en lo que se refiere al derecho de petición.

Cuarto.- ORDENASE al Alcalde Menor de los Mártires que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, responda a VICTOR GARCIA ZORRO por escrito acerca del trámite dado a sus peticiones.

Quinto.- PREVIENESE al Comandante de la Policía Metropolitana, al Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá y al Gerente de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, EDIS, sobre la urgente necesidad de ejercer sus competencias en relación con el triángulo existente en la Diagonal 24 entre la Calle 25 y la Avenida de las Américas de esta ciudad, a fin de velar por la salubridad y la seguridad públicas en el sector. Se ordena oficiarles en este sentido, remitiéndoles copia de esta providencia.

Sexto.- COMPULSENSE copias del expediente y de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería del Distrito Capital para lo de su cargo.

Séptimo.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General