

T-431-94

Sentencia No. T-431/94

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia/EXPROPIACION-Naturaleza

El medio de defensa judicial cuya existencia desplaza el mecanismo de la tutela, haciéndola improcedente, debe estar en manos de la persona perjudicada o amenazada en su derecho y conducir directamente, de manera eficaz, a la protección demandada. No se remite a dudas que la expropiación, entre otros mecanismos que aprovechan al interés público, es una herramienta que el ordenamiento jurídico ha dejado en manos de entidades públicas y que, por tanto, no puede ser operada a voluntad por los particulares, por lo cual no tiene sentido considerarla como medio a disposición de la persona que sufre perjuicio o amenaza en sus derechos fundamentales para excluir la posibilidad a ésta otorgada, según la Constitución, de acceder a la administración de justicia para obtener su tutela.

ACCION POPULAR/ACCION DE TUTELA/DERECHOS FUNDAMENTALES/PERJUICIO IRREMEDIABLE/DERECHO A LA SALUD/MEDIO AMBIENTE SANO

En cuanto a la posibilidad de acudir a la acción popular para obtener los fines buscados por la peticionaria, relativos a la preservación del ambiente sano. Cabe la tutela si está de por medio, de modo concreto y cierto, un derecho fundamental del accionante que así lo pruebe en su caso específico y que acredite la relación de causalidad existente entre la acción u omisión que afecte el interés de la comunidad y su propia circunstancia. Resulta claro, sobre la base del material probatorio evaluado, que la peticionaria en el caso de autos padece en realidad un perjuicio directo en su salud y que, de proseguir indefinidamente la perturbación ambiental, puede llegar a ver amenazado su derecho a la vida.

SERVICIO PUBLICO DE ALCANTARILLADO-Prestación/ALCALDE/INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA/DERECHO DE LAS PERSONAS A EXIGIR EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

Es al Alcalde, como jefe de la administración local y representante legal de aquél a quien compete la función de asegurar que los servicios públicos municipales se presten de manera eficiente e integral. En el asunto examinado se encuentra que el tiempo ha transcurrido sin que el Alcalde se haya afanado en modo alguno por la extensión del servicio de alcantarillado

a la zona que habita la accionante, pese a reiteradas solicitudes que le han sido formuladas y al conocimiento que él mismo dice tener de la situación allí existente. Los antecedentes permiten acreditar diligencia de parte del cabildo municipal y, en cambio, reflejan protuberantes fallas de eficiencia administrativa en la gestión del Alcalde, a tal punto que en buena medida la persistencia del foco infeccioso causante de la perturbación a los derechos fundamentales de la peticionaria se debe al incumplimiento de sus funciones.

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

El propietario de un bien, al ejercer su derecho de dominio, no puede desconocer las cargas sociales que pesan sobre él y, en consecuencia, resulta ilegítimo el uso que de él haga con olvido del interés común o, peor todavía, contrariándolo. En consecuencia, está obligado a actuar de tal manera que, además de no perjudicar a la comunidad, la utilización del bien propio sea útil a ella en los términos de la ley. La función social, consustancial al derecho de propiedad, guarda también relación con otro de los principios fundamentales del ordenamiento, cual es el de la solidaridad, proclamado en el artículo 1º de la Carta y desarrollado en el 95 Ibídem cuando señala que son deberes de toda persona los de “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”, “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios” y “velar por la conservación de un ambiente sano”.

PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL

No podría entenderse que el capricho de un propietario que se niega a la ejecución de obras públicas en un inmueble bajo su dominio pudiera oponerse legítimamente al interés de la colectividad, menos todavía si la única forma de efectuarlas implica la utilización de sus predios. La aceptación de este criterio, completamente contrario a la esencia misma del Estado Social de Derecho y opuesto al principio constitucional sobre prevalencia del interés general, implicaría un retroceso de más de un siglo en la evolución del Derecho Público colombiano.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Límites

Resulta inadmisibles que, siendo la tutela un instrumento encaminado a realizar el fin constitucional de la prevalencia de los derechos fundamentales, traducida en la realización

efectiva de la normatividad superior que los reconoce, tuviera el juez que resignarse, como si tropezara con una barrera infranqueable, ante el dictado egoísta y ciego de un propietario por cuya sola voluntad resultarían frustrados, contra la Constitución y la ley, los fines propios del bienestar colectivo y, de manera particular, los intereses inherentes al ejercicio de derechos fundamentales. La función de administrar justicia no puede agotarse en la excusa formal de que a la concreta ejecución de los postulados que la Carta consagra se opone la arbitraria decisión de quien alega un derecho de dominio particular, pues ello conduciría a admitir, contra expresa norma fundamental, que el derecho de propiedad conforma una estructura supraconstitucional y prevalece sobre el bien común y sobre los derechos fundamentales. La garantía de la propiedad tan sólo tiene cabida y vigencia constitucional en la medida en que ella sirva los intereses colectivos, supeditada a las restricciones y límites que la ley imponga para favorecerlos.

SERVIDUMBRES ESPECIALES/OCUPACION POR TRABAJOS PUBLICOS

Para la época en la cual fue instaurada y resuelta la acción de tutela en referencia, no había entrado a regir la Ley 142 de 1994, que prevé las servidumbres especiales que pueden imponer las autoridades administrativas para prestar los servicios públicos, pero el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el 16 del Decreto 2304 de 1989, había previsto que -desde luego, con la correspondiente indemnización al propietario, susceptible de ser reclamada mediante la acción de reparación directa- podía haber ocupación temporal o permanente de inmuebles de dominio particular por causa de trabajos públicos. No es la expropiación el único camino viable para obtener el propósito de beneficio común que implica la instalación y suministro de los servicios públicos -hipótesis ésta que conduciría a conceder la tutela solicitada ordenando que el Alcalde se atuviera forzosamente a tal mecanismo para la construcción del alcantarillado- sino que el legislador ha estatuido de manera específica la norma hoy pertinente y aplicable a situaciones como las que concitan en esta oportunidad la atención de la Corte, siendo mucho más claro el complejo institucional que cristaliza los principios superiores expuestos.

PRINCIPIO DE EQUILIBRIO DE CARGAS PUBLICAS/CONSTRUCCION DE ALCANTARILLADO/SERVICIO PUBLICO DE ALCANTARILLADO

Para realizar un principio de equilibrio en el reparto de las cargas públicas, dispuso el

legislador, reiterando lo ya consagrado de tiempo atrás en el Código Contencioso Administrativo y en la Ley 56 de 1981, que el propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización por las incomodidades y perjuicios que se le ocasionen. Por remisión expresa del artículo 57 citado, son aplicables al pago de la indemnización, por la imposición de servidumbres y ocupaciones temporales o permanentes de que se trata, las reglas consagradas en la mencionada Ley 56 de 1981, mediante la cual se habían dictado normas sobre obras públicas de generación eléctrica, acueductos y sistemas de regadío. La Corte revocará la sentencia revisada y, en su lugar, concederá la tutela interpuesta, disponiendo que el Alcalde aplique las disposiciones legales vigentes en la actualidad, particularmente la del artículo 57 de la Ley 142 de 1994 y preceptos concordantes, procediendo a construir el alcantarillado.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-40965

Acción de tutela instaurada por MARIA JOSEFA SARRIA ALVAREZ contra el Alcalde Municipal de Guaduas.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Es objeto de revisión constitucional el fallo proferido el ocho (8) de junio del presente año por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaduas (Cundinamarca) al resolver sobre la acción en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Según la demanda, en el Corregimiento de Puerto Bogotá del Municipio de Guaduas, específicamente en la calle 9a con carrera 3a, existe desde hace unos cinco años, por la falta de alcantarillado, un foco infeccioso producido por el apozamiento de aguas servidas y desperdicios, que al rebotarse arroja su contenido a la vía pública, generando permanente

contaminación ambiental en el sector, criaderos de moscos, zancudos y agentes patógenos que vienen causando a los vecinos toda clase de enfermedades e infecciones virales, especialmente entre la población infantil.

La acción de tutela se dirigió contra el Alcalde del municipio porque, según la petente, es él quien ha omitido dar respuesta a las constantes y reiteradas comunicaciones en las que se le pide adoptar las medidas pertinentes para controlar la situación.

La solicitante explicó en su escrito que la cañería concurre en la misma dirección de la calle 9a y fue diseñada hace mucho tiempo para desembocar en la carrera 6a.

Acontece, sin embargo, que -según la accionante- un señor de apellido Hernández se adueño de este sector, cercó e impide el diseño de la cañería hasta la carrera 6a, causando así el problema ya descrito.

La demandante manifestó a la juez que, en su sentir, Hernández ha incurrido en apropiación y violación del espacio público, por lo cual pidió que, mediante el procedimiento de la tutela se le garantizara el libre acceso al mismo y se le restituyera el paso peatonal por la vía ocupada, a la vez que se diera solución al problema de contaminación ambiental.

La primera providencia del Juzgado consistió en oficiar a la Alcaldía y a la Oficina de Planeación Municipal, con el objeto de que informaran si la accionante y los demás habitantes del sector habían elevado solicitudes tendientes a resolver la situación descrita y si en el lugar afectado se encontraba debidamente establecido el alcantarillado público. Se preguntó acerca de si, en caso de existir, estaba construido con arreglo a las normas de Planeación.

Al mismo tiempo, la Juez decidió llevar a cabo una inspección judicial, encaminada a constatar los hechos y citar a varios testigos para que declararan sobre ellos.

Mediante Oficio del 29 de mayo de 1994, el Alcalde Municipal respondió que en su Despacho no había sido radicada ninguna solicitud de María Josefa Sarria en relación con el problema del alcantarillado, pero que sí tenía conocimiento de él y había adelantado las gestiones necesarias para construir la obra, pero afirmó que los propietarios del predio existente entre las carreras 3a y 6a se habían negado a conceder el permiso.

Dijo el Alcalde que por ese motivo había presentado al Concejo Municipal un proyecto de Acuerdo por el cual se autorizaba al Alcalde para iniciar un juicio de expropiación del terreno indispensable para la construcción del alcantarillado. Con tal fin, según expresó, hay prevista en el presupuesto de la actual vigencia una partida de dos millones de pesos.

Dijo que el proceso expropiatorio no se había iniciado por carecer la Alcaldía de Guaduas de oficina jurídica y por no tener un rubro suficiente para el pago de honorarios profesionales, pero que calculaba que después del 15 de junio ello podría ser posible.

Explicó que, de no existir la oposición de la familia Hernández, propietaria del predio en mención, el problema ya se hubiera solucionado.

En el expediente obra copia del Acuerdo No. 029 del 2 de diciembre de 1993, por el cual se autoriza al Alcalde para adelantar los trámites orientados a expropiar.

El Jefe de Planeación Municipal informó que no existe servicio de alcantarillado en la zona afectada, “debido a que la calle 9a no tiene continuidad hacia el occidente por estar taponada por un predio particular cuyo propietario se ha negado en varias ocasiones a dar el permiso para pasar la red” y aclaró que es ésta la única solución “puesto que la pendiente del terreno así lo obliga”.

Los testimonios rendidos ante la juez y la inspección judicial practicada dan cuenta de la gravedad de la situación existente, en especial en lo relativo a la salud de los habitantes del sector, gravemente afectada.

De la inspección judicial resulta el perjuicio directo que se está causando a la accionante. Allí se dice textualmente:

En el expediente aparecen, además, varias fotografías que muestran los aspectos sobresalientes del problema descrito.

II. DECISION JUDICIAL

Adelantadas las pruebas en mención, el Juzgado resolvió no conceder la tutela.

Las razones de la decisión están relacionadas con la finalidad de la acción de tutela, toda vez

que -expresó el fallo- ella solamente procede ante la inexistencia de otro medio de defensa judicial, salvo que se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Para el juzgador de instancia, el medio utilizado por la accionante no se avino a lo dispuesto por el artículo 86 de la Carta, pues el Alcalde informó que había solicitado y obtenido del Concejo Municipal autorización para iniciar el proceso de expropiación de un predio, a fin de llevar a cabo las obras de alcantarillado en el sector.

“Entonces -dice el Juzgado-, no pudiéndose hablar en este momento de conceder la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable, como se dijo anteriormente, no le quedará otro camino a la peticionaria y a los habitantes del sector perjudicado, que el de intentar la acción de cumplimiento establecida en el artículo 87 de la Carta Magna y reglamentada mediante la Ley 99 de 1993, a fin de que la administración municipal cumpla con el Acuerdo No. 029 del 2 de diciembre de 1993, emanado del Concejo Municipal”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

De acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política, en concordancia con las previsiones del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de la Corte es competente para revisar el fallo en referencia.

Errónea interpretación judicial sobre el otro medio de defensa y el perjuicio irremediable.

La juez de instancia dice textualmente en el proveído que se examina:

Con base en ese criterio, fue negada la protección a la demandante por cuanto la juez entendió que no afrontaba un perjuicio irremediable.

Se trata de un enfoque erróneo. Supeditar la procedencia de la acción en los términos descritos equivale a dejar desamparado a quien en realidad puede hallarse en cualquiera de las situaciones constitucionalmente previstas, en las cuales el juez está llamado a velar por el efectivo imperio de los principios fundamentales.

Lo que la norma superior estatuye es que, si hay otro medio de defensa judicial a disposición del afectado, no cabe en principio la tutela, a menos que se la intente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Este, por lo mismo, únicamente viene a tener relevancia para que proceda el amparo judicial en la enunciada hipótesis.

Entonces, procede la tutela y puede prosperar aunque no exista perjuicio irremediable, siempre que se establezca la violación o la amenaza de un derecho fundamental sin que su titular goce de otro medio judicial para defenderlo.

Se percibe, entonces, que en el caso sometido a análisis, las pretensiones de la accionante fueron despachadas desfavorablemente sin sustento en la normativa superior, máxime cuando la juez dió al perjuicio irremediable el limitado alcance que tal concepto tenía en el texto del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, declarado inexecutable por esta Corte mediante fallo No. C-531 del 11 de noviembre de 1993 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Pero, además, la juez negó la tutela basada en la circunstancia de que el Concejo Municipal había autorizado al Alcalde para iniciar un proceso de expropiación del predio que obstaculiza la construcción del alcantarillado. Así, contra la evidencia de los hechos, otorgó a dicho acto la virtualidad de hacer que desaparecieran los daños ciertamente causados al ambiente y la amenaza actual y probada que enfrentan los habitantes de la zona afectada y particularmente la accionante.

A juicio de la Corte, el medio de defensa judicial cuya existencia desplaza el mecanismo de la tutela, haciéndola improcedente, debe estar en manos de la persona perjudicada o amenazada en su derecho y conducir directamente, de manera eficaz, a la protección demandada.

No se remite a dudas que la expropiación, entre otros mecanismos que aprovechan al interés público, es una herramienta que el ordenamiento jurídico ha dejado en manos de entidades públicas y que, por tanto, no puede ser operada a voluntad por los particulares, por lo cual no tiene sentido considerarla como medio a disposición de la persona que sufre perjuicio o amenaza en sus derechos fundamentales para excluir la posibilidad a ésta otorgada, según la Constitución, de acceder a la administración de justicia para obtener su tutela.

Por ello, no puede aceptarse que en el asunto aquí considerado sea medio judicial idóneo la

simple expectativa de una expropiación, pues de allí no puede colegirse la reivindicación de los derechos comprometidos.

Tampoco lo es la acción de cumplimiento prevista para cuestiones ambientales en la Ley 99 de 1993, a la cual se remitió la decisión judicial revisada, en cuanto su uso por la persona perjudicada no conduciría por sí mismo a la salvaguarda de los derechos fundamentales afectados, como ya lo puso de presente esta Corporación en fallo T-354 del 10 de agosto del presente año, al afirmar:

“Quedan, pues, excluidas como vías alternativas aquellas que consistan en soluciones judiciales puramente formales o aparentes, es decir, deben ceder ante la tutela aquellos medios que no gozan de aptitud para satisfacer de manera real la necesidad de protección que ha llevado al accionante a acudir ante los jueces.

De lo dicho también resulta que si el supuesto medio judicial alternativo tiene una finalidad distinta a la que caracteriza el mecanismo de la tutela, esto es, la protección inmediata y concreta de los derechos fundamentales en juego, aquél puede constituir la vía indicada para alcanzar propósitos diversos dentro del marco del régimen jurídico pertinente, pero ello no lo habilita como medio adecuado para lograr el específico fin que la Constitución ha atribuido al amparo judicial de que se trata”.

“...no puede perderse de vista que el Constituyente introdujo en los artículos 86 y 87 de la Carta dos instituciones con alcances y propósitos diferentes: la tutela, enderezada al objetivo específico de proteger los derechos fundamentales y la acción de cumplimiento, encaminada al imperio del orden jurídico mediante la cabal y plena realización de lo dispuesto en las leyes y los actos administrativos.

Cuando en un determinado caso (...) a la amenaza o violación del derecho fundamental está aparejado el incumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias, no puede alegarse que la existencia de un medio judicial para contrarrestar lo segundo deba llevar necesariamente a la utilización de esa vía para atacar lo primero. En otros términos, no por el hecho de existir un instrumento judicial para el definido propósito de garantizar el acatamiento a normas vigentes se convierte dicho instrumento, a la vez, en el indicado exclusivamente para la defensa de los derechos constitucionales fundamentales afectados. Si para este fin ha sido estatuida la tutela y en efecto se establece una amenaza o violación

concreta del derecho, es procedente su utilización con ese objeto específico aunque, de paso, se procure u obtenga el cumplimiento de leyes o actos administrativos en vigor”.

Obsérvese, por otra parte, que en el presente asunto no se tiene propiamente un acto administrativo que ordene al Alcalde llevar a cabo el proceso de expropiación, sino una autorización para actuar en tal sentido, lo que excluye la aplicabilidad de la acción de cumplimiento, cuyo objeto radica en asegurar el acatamiento a normas o actos imperativos, a los que está obligado aquél contra quien se acciona, no en obtener que un sujeto autorizado o facultado para algo haga uso de las prerrogativas que se le han conferido.

En cuanto a la posibilidad de acudir a la acción popular para obtener los fines buscados por la peticionaria, relativos a la preservación del ambiente sano en el sector de su residencia, tiene dicho la jurisprudencia que, si bien el artículo 88 de la Carta consagró un mecanismo especial, en manos de la colectividad, para acudir ante los jueces en demanda de protección de derechos o intereses de suyo generales, como los relativos al espacio, el patrimonio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en la ley, “cabe la tutela si está de por medio, de modo concreto y cierto, un derecho fundamental del accionante que así lo pruebe en su caso específico y que acredite la relación de causalidad existente entre la acción u omisión que afecte el interés de la comunidad y su propia circunstancia”, pues en tales eventos “la conexidad por razón del ataque a los derechos colectivo y fundamental genera (...) 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” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-254 del 30 de julio de 1993; T-539 del 22 de noviembre de 1993; T-354 del 10 de agosto de 1994, entre otras)

Para la Corte resulta claro, sobre la base del material probatorio evaluado, que la peticionaria en el caso de autos padece en realidad un perjuicio directo en su salud y que, de proseguir indefinidamente la perturbación ambiental, puede llegar a ver amenazado su derecho a la vida.

Asimismo, resulta indudable la relación de causalidad existente entre la negligencia administrativa que ha mostrado la autoridad municipal en lo que respecta a la construcción

del alcantarillado en el sector y el daño y la amenaza de que se trata.

Derecho de las personas a exigir eficiencia administrativa

La función administrativa, como lo proclama el artículo 209 de la Constitución, está al servicio de los intereses generales, de lo cual se deducen simultáneamente el derecho de los administrados a reclamar que las entidades públicas competentes produzcan efectivamente resultados acordes con ese compromiso, en especial si están de por medio derechos fundamentales, y la correlativa obligación de los servidores públicos en tal sentido.

Del artículo 6º de la Constitución se deriva la responsabilidad del funcionario que, por omisión, causa daño al interés colectivo o actúa sin sujeción a los principios que orientan la función administrativa, dos de los cuales -que deben mencionarse a propósito de este proceso- consisten en la celeridad y la eficacia.

Ello resulta palpable cuando la actividad administrativa debe cristalizarse en la prestación de los servicios públicos, propios de la finalidad social del Estado, confiados por la Carta Política a responsabilidad del citado.

En cuanto concierne al municipio, esta Sala de la Corte debe reiterar lo que ya había manifestado en Sentencia T-539 del 22 de noviembre de 1993, en el sentido de que es al Alcalde, como jefe de la administración local y representante legal de aquél (artículo 314 C.N.), a quien compete la función de asegurar que los servicios públicos municipales se presten de manera eficiente e integral (artículo 315, numeral 3, *Ibíd.*).

En el asunto examinado se encuentra que el tiempo ha transcurrido en el municipio de Guaduas sin que el Alcalde se haya afanado en modo alguno por la extensión del servicio de alcantarillado a la zona que habita la accionante, pese a reiteradas solicitudes que le han sido formuladas y al conocimiento que él mismo dice tener de la situación allí existente.

En concepto del burgomaestre, su responsabilidad está a salvo por cuanto se han expedido por el Concejo Municipal dos actos administrativos tendientes a solucionar el problema planteado: la inclusión de una partida de dos millones de pesos (\$2.000.000) dentro del presupuesto de la actual vigencia con destino a la obra y la autorización para adelantar los trámites necesarios para expropiar el predio que, por indolencia de sus dueños, impide la

ejecución de los trabajos.

Para la Corte, aparte de lo que en esta misma providencia se dirá sobre desacato a los principios constitucionales que inspiran el ejercicio de la propiedad privada, aparece con nitidez que los aludidos antecedentes permiten acreditar diligencia de parte del cabildo municipal y, en cambio, reflejan protuberantes fallas de eficiencia administrativa en la gestión del Alcalde, a tal punto que en buena medida la persistencia del foco infeccioso causante de la perturbación a los derechos fundamentales de la peticionaria se debe al incumplimiento de sus funciones. Por tal razón, la Sala estima necesario compulsar copias de lo actuado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su cargo.

La función social de la propiedad

Está probado que, en el caso sometido a revisión, la existencia de un predio de propiedad particular y la oposición de sus dueños a la ejecución de las obras necesarias para extender el servicio de alcantarillado, en los términos que lo requiere la eficaz protección de los derechos fundamentales afectados, se constituyen en el principal obstáculo para que la administración cumpla los cometidos de interés social que le corresponde.

Como lo reconoció la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y lo ha venido sosteniendo la doctrina de esta Corte, desde la reforma constitucional de 1936 y, con mayor razón, a partir de la vigencia de la Carta de 1991, que caracterizó a nuestra organización política con el significativo e ineludible concepto del Estado Social de Derecho, la propiedad privada ya no puede reclamar para sí el atributo de la arbitrariedad ni el carácter absoluto que en tiempos ya superados constituyeron elementos inherentes a ella.

Ya desde la Sentencia del 10 de marzo de 1938 (M:P.: Dr. Juan Francisco Mujica), la Corte Suprema de Justicia dejó en claro que la garantía constitucional de la propiedad únicamente se justifica a plenitud “en la medida en que responda a las necesidades colectivas de la vida económica”.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-006 del 18 de enero de 1993 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), dejó en claro que la referencia normativa a la función social de la propiedad no es simplemente retórica y que, por el contrario, conforma un elemento estructural del derecho a la propiedad privada.

La misma providencia destacó que la función social, inherente a la propiedad, se orienta a realizar el interés de la comunidad y por ello busca atraer al sujeto, de manera que, sin dejar de perseguir la satisfacción de sus propios móviles, realice intereses que trascienden la esfera meramente individual, bajo la amenaza -en caso de carencia de cooperación del titular- de dar por extinguido el derecho, al decaer el presupuesto social de la atribución.

La función social -ha sostenido la Corte- no es un dato externo a la propiedad. Se integra, por el contrario, a su estructura. “Las obligaciones, deberes y limitaciones de todo orden, derivados de la función social de la propiedad, se introducen e incorporan en su propio ámbito. La naturaleza social de la atribución del derecho determina que la misma esté condicionada a la realización de funciones y de fines que traza la ley, los cuales señalan los comportamientos posibles, dentro de los cuales puede moverse el propietario, siempre que al lado de su beneficio personal se utilice el bien según el más alto patrón de sociabilidad, concebido en términos de bienestar colectivo y relaciones sociales más equitativas e igualitarias” (Cfr. Sentencia C-006 del 18 de enero de 1993, ya citada).

La Sentencia C-066 del 24 de febrero de 1993, proferida por la Sala Plena de esta Corte, señaló perentoriamente que la propiedad, en los términos del artículo 58 de la Constitución, “es una función social que implica obligaciones, lo cual significa que ella no será reconocida sino en la medida en que sirva a los intereses comunes”.

Esta tesis, que ha sido constante en la doctrina de la Corte, fue ratificada en Sentencia C-216 del 9 de junio de 1993, a cuyo tenor “el derecho de propiedad que la Constitución garantiza no es arbitrario sino que está limitado y condicionado en su ejercicio a la realización de los objetivos sociales y subordinado a ellos, de tal forma que, ante los perentorios términos de la Carta, hoy no es posible sostener que ésta resulte desconocida por una ley mediante la cual se exija al propietario el acatamiento a tal principio”.

Así, el propietario de un bien, al ejercer su derecho de dominio, no puede desconocer las cargas sociales que pesan sobre él y, en consecuencia, resulta ilegítimo el uso que de él haga con olvido del interés común o, peor todavía, contrariándolo. En consecuencia, está obligado a actuar de tal manera que, además de no perjudicar a la comunidad, la utilización del bien propio sea útil a ella en los términos de la ley.

La función social, consustancial al derecho de propiedad, guarda también relación con otro

de los principios fundamentales del ordenamiento, cual es el de la solidaridad, proclamado en el artículo 1º de la Carta y desarrollado en el 95 Ibídem -aplicable a conflictos tales como el que ahora debe dilucidarse- cuando señala que son deberes de toda persona los de “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”, “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios” y “velar por la conservación de un ambiente sano”.

No puede olvidarse que, de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución, las autoridades de la República están instituidas, entre otros fines, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Los integrantes de la comunidad nacional no sólo deben estar prestos a solicitar de los organismos públicos la actividad necesaria para garantizar sus vidas, sus bienes y derechos, sino que, correlativamente, están obligados a procurar con sus actos individuales, la búsqueda y obtención del orden político, económico y social justo pretendido por el Constituyente.

En el punto concreto de la introducción de servidumbres cuyas razones sean la utilidad pública y el interés social, el fallo últimamente mencionado destacó que mediante ellas no se suprime ni se recorta la garantía reconocida en la Constitución al derecho de dominio, sino que, atendiendo a la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Carta) y al sustrato mismo de la función social (artículo 58 eiusdem), se consagran por la ley restricciones al ejercicio de la propiedad que son perfectamente ajustadas a la Constitución en el Estado de Derecho.

No podría entenderse, entonces, que el capricho de un propietario que se niega a la ejecución de obras públicas en un inmueble bajo su dominio pudiera oponerse legítimamente al interés de la colectividad, menos todavía si la única forma de efectuarlas implica la utilización de sus predios. La aceptación de este criterio, completamente contrario a la esencia misma del Estado Social de Derecho y opuesto al principio constitucional sobre prevalencia del interés general (artículo 1º C.N.), implicaría un retroceso de más de un siglo en la evolución del Derecho Público colombiano, pues ya en el artículo 30 de la Constitución de 1886 se expresaba con claridad que en caso de conflicto entre una ley dictada por motivos de utilidad pública y el bien particular o individual, éste debía ceder irremisiblemente

ante aquél.

En ese orden de ideas, resulta inadmisibles que, siendo la tutela un instrumento encaminado a realizar el fin constitucional de la prevalencia de los derechos fundamentales, traducida en la realización efectiva de la normatividad superior que los reconoce, tuviera el juez que resignarse, como si tropezara con una barrera infranqueable, ante el dictado egoísta y ciego de un propietario por cuya sola voluntad resultaran frustrados, contra la Constitución y la ley, los fines propios del bienestar colectivo y, de manera particular, los intereses inherentes al ejercicio de derechos fundamentales.

La función de administrar justicia no puede agotarse en la excusa formal de que a la concreta ejecución de los postulados que la Carta consagra se opone la arbitraria decisión de quien alega un derecho de dominio particular, pues ello conduciría a admitir, contra expresa norma fundamental, que el derecho de propiedad conforma una estructura supraconstitucional y prevalece sobre el bien común y sobre los derechos fundamentales.

Es preciso que en los procesos de tutela se realice de manera eficaz, con la profunda significación que el concepto incorpora en la perspectiva actual del Estado Social de Derecho, la función social de la propiedad. La única manera de lograrlo radica en la aplicación sustantiva de los principios constitucionales enunciados y en el desarrollo judicial efectivo de las normas legales que buscan la certidumbre de que, frente al conflicto trabado entre el interés individual y el bien colectivo, es éste el que debe prevalecer.

Se repite que la garantía de la propiedad tan sólo tiene cabida y vigencia constitucional en la medida en que ella sirva los intereses colectivos, supeditada a las restricciones y límites que la ley imponga para favorecerlos.

En materia de servicios públicos, ha destacado el artículo 365 de la Constitución que ellos son inherentes a la finalidad social del Estado, fundamento del cual el propio Constituyente ha deducido que el Estado tiene como obligación prioritaria la de asegurar que serán prestados de manera eficiente a todos los habitantes del territorio.

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son también propósitos sociales del Estado, según claro mandato del artículo 366 *Ibíd.*, que concretamente señala como objetivo ineludible de su actividad la solución de las necesidades

insatisfechas en distintos órdenes y específicamente, para el caso que nos ocupa, en materia de saneamiento ambiental.

Para la época en la cual fue instaurada y resuelta la acción de tutela en referencia, no había entrado a regir la Ley 142 de 1994, que prevé las servidumbres especiales que pueden imponer las autoridades administrativas para prestar los servicios públicos, pero el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el 16 del Decreto 2304 de 1989, había previsto que -desde luego, con la correspondiente indemnización al propietario, susceptible de ser reclamada mediante la acción de reparación directa- podía haber ocupación temporal o permanente de inmuebles de dominio particular por causa de trabajos públicos.

La normatividad legal en vigor al momento de proferir esta sentencia ha sido todavía más contundente, al subrayar que, con arreglo al artículo 58 de la Constitución y dentro del concepto de la prevalencia del interés colectivo y de la función social de la propiedad, es de utilidad pública e interés social “la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas” (artículo 56 de la Ley 142 de 1994), motivos que dan lugar a la expropiación de bienes inmuebles.

Al tenor de la misma preceptiva legal, no es la expropiación el único camino viable para obtener el propósito de beneficio común que implica la instalación y suministro de los servicios públicos -hipótesis ésta que conduciría a conceder la tutela solicitada ordenando que el Alcalde de Guaduas se atuviera forzosamente a tal mecanismo para la construcción del alcantarillado- sino que el legislador ha estatuido de manera específica la norma hoy pertinente y aplicable a situaciones como las que concitan en esta oportunidad la atención de la Corte, siendo mucho más claro el complejo institucional que cristaliza los principios superiores expuestos.

Debe recordarse que, según lo previsto en el artículo 1º eiusdem, la Ley es aplicable a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía básica conmutada y telefonía local móvil.

Claro está, para realizar un principio de equilibrio en el reparto de las cargas públicas, dispuso el legislador, reiterando lo ya consagrado de tiempo atrás en el Código Contencioso

Administrativo y en la Ley 56 de 1981, que el propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización por las incomodidades y perjuicios que se le ocasionen.

Por remisión expresa del artículo 57 citado, son aplicables al pago de la indemnización, por la imposición de servidumbres y ocupaciones temporales o permanentes de que se trata, las reglas consagradas en la mencionada Ley 56 de 1981, mediante la cual se habían dictado normas sobre obras públicas de generación eléctrica, acueductos y sistemas de regadío.

La Corte revocará la sentencia revisada y, en su lugar, concederá la tutela interpuesta, disponiendo que el Alcalde aplique las disposiciones legales vigentes en la actualidad, particularmente la del artículo 57 de la Ley 142 de 1994 y preceptos concordantes, procediendo a construir el alcantarillado.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Guaduas (Cundinamarca) el 8 de junio de 1994, mediante el cual se negó la tutela impetrada por MARIA JOSEFA SARRIA ALVAREZ.

Segundo.- TUTELAR los derechos a la salud, a la vida y a un ambiente sano, invocados por la accionante. En consecuencia, ORDENASE al Alcalde Municipal de Guaduas que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, inicie las actividades administrativas necesarias para dotar de alcantarillado al sector comprendido por la calle 9a. entre carreras 3a. y 6a. de la Inspección Departamental de Policía de Puerto Bogotá en el señalado municipio, aplicando lo previsto en el artículo 57 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en la Ley 56 de 1981.

Tercero.- ENVIASE copia del expediente y de esta providencia al Procurador General de la Nación a fin de establecer la posible responsabilidad disciplinaria del Alcalde Municipal de Guaduas en el presente asunto.

Cuarto.- LIBRESE la comunicacion 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

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General