

DERECHO AL AMBIENTE SANO Y DEBER DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES DE CONTRIBUIR A SU REALIZACION

La conservación del ecosistema no sólo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho de rango constitucional del que son titulares todos los seres humanos, en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud. Para el efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros.

EL AGUA COMO PATRIMONIO DE LA NACION Y BIEN DE USO PUBLICO Y DERECHO FUNDAMENTAL

Para los efectos de esta decisión, el derecho al agua comprende no sólo el derecho al suministro del recurso, sino también el derecho a que el agua disponible esté libre de contaminación. El derecho al agua impone entonces al Estado y a todas las personas el deber de velar por la conservación del recurso hídrico, en términos de calidad y cantidad.

ESTADO COMO GARANTE DE LA ADMINSITRACION Y USO ADECUADO DEL AGUA

El Estado tiene un papel de garante de la buena administración del recurso hídrico y de la garantía del derecho al agua. El desarrollo de este rol es una tarea compleja, razón por la cual la Constitución obliga a diseñar múltiples estrategias dirigidas a garantizar el uso racional del agua, las cuales deben ser acompañadas del debido soporte técnico. Esa obligación se ha concretado en la creación de instituciones encargadas de adoptar políticas ambientales y de buena utilización del agua, y de seguir, vigilar y controlar el cumplimiento de tales políticas. Esas instituciones tienen a su disposición múltiples herramientas, entre las que se destacan las económicas y cuya finalidad no es exclusivamente la obtención de recursos, sino también incentivar o desincentivar ciertas conductas.

MEDIO AMBIENTE-Posibilidad de limitar la actividad económica en virtud del deber de su conservación

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO Y DERECHO AL TRABAJO-Reiteración de jurisprudencia/PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Presupuestos básicos/REUBICACION DE COMERCIANTES-Lavadores de vehículos

El principio de confianza legítima se edifica sobre tres presupuestos básicos: La necesidad de preservar de manera definitiva el interés público; Una desestabilización cierta, evidente y razonable en la relación entre la administración y los administrados; y la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Lo anterior no quiere decir que las autoridades no puedan adelantar y desarrollar medidas que tiendan a la protección de la integridad de los bienes estatales, sino que tales medidas no pueden adelantarse y desarrollarse intempestivamente, de manera que se afecte la confianza que tienen los administrados en que su conducta no está desconociendo los límites legales y que como tal, pueden seguir desplegando sus actividades sin esperar restricción alguna por parte del Estado. Así, las medidas de recuperación deben orientarse por un proceso administrativo que garantice el derecho de defensa de los ocupantes del espacio público y prevea planes de reubicación para aquellos comerciantes que demuestren que están amparados por el principio de confianza legítima, que emana, no sólo de los actos expresos de la administración como la expedición de licencias o permisos, sino que también surge de la tolerancia y permisividad de ésta en el ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público, es decir, por omisión. La actividad económica de los particulares se encuentra limitada y condicionada por el deber constitucional de preservación del ambiente, sobretodo cuando dicha actividad tiene su base en la utilización de recursos naturales, como ocurre en el presente caso, pues la tarea de lavar autos se realiza con agua tomada directamente del río y sus residuos luego se vierten en la misma fuente. Por esta razón, si la autoridad ambiental observa que los límites tolerables de contaminación se han excedido o que las prácticas de lavado de carros no se ajustan a los estándares ambientales, tiene el deber de restringir o prohibir las actividades de lavado de vehículos en la ribera del río Sinú.

DEBER CONSTITUCIONAL IMPUESTO A LOS PARTICULARES DE PROTEGER Y CONSERVAR EL MEDIO AMBIENTE Y EN ESPECIAL EL RECURSO HIDRICO

En tal virtud, se resalta el deber de las autoridades ambientales y locales de velar por los recursos naturales y asegurar, en la medida de sus posibilidades, un mínimo de contaminación o riesgo de afectación al medio ambiente, quedando claro para esta Sala de Revisión que la actuación de las autoridades demandadas se ajusta a lo ordenado en la Constitución y en la ley en materia de protección del medio ambiente. Aún así, aunque las autoridades tienen la obligación de recuperar el espacio público y proteger el ambiente, se advierte una vulneración del mínimo vital de los actores, toda vez que la medida preventiva adoptada por la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y San Jorge, consistente en suspender las actividades de lavado de vehículo, les ha impedido, con el paso del tiempo y la inactividad de la administración de implementar programas de reubicación y desarrollo de alternativas económicas que beneficien a los accionantes, realizar las labores a las que se han dedicado desde hace más de 20 años y que constituyen su fuente de ingreso económico. Además, aunque aún no existe orden de desalojo en virtud de la realización del proyecto de ampliación de la ronda del Sinú y a la recuperación del espacio público de la ribera del río, el cual, como se puede deducir de los documentos allegados al expediente, está siendo ocupado por los lavadores de vehículos, considera la Sala viable aplicar los criterios jurisprudenciales empleados en los casos de vendedores informales en relación con el deber de ofrecer opciones de reubicación y trabajo, toda vez que se presenta una tensión entre el deber del Estado de proteger la integridad del espacio público y la materialización del derecho constitucional al trabajo de las personas que se dedican a actividades comerciales en dicho espacio, como serían los lavadores de carros. La presente tutela resulta procedente para proteger el mínimo vital frente a la suspensión de la actividad de lavado y a la inminente recuperación del espacio público para efectos de la construcción de la Ronda del Sinú

CORPORACION AUTONOMA-Debe garantizar a futuro el derecho al debido proceso de los accionantes

DERECHO AL MINIMO VITAL-Se vulnera con las medidas preventivas adoptadas consistentes en suspender actividad de lavado de vehículos

La Sala advierte la vulneración del mínimo vital de los accionantes, ya que la medida preventiva adoptada consistente en suspender las actividades de lavado de vehículo, les ha impedido, con el paso del tiempo y la inactividad de la administración de implementar

programas de reubicación y desarrollo de alternativas económicas que beneficien a los accionantes, realizar las labores a las que se han dedicado desde hace más de 20 años y que constituyen su fuente de ingreso económico. Así las cosas, al evidenciarse una violación del derecho al mínimo vital de los miembros de la Asociación, la Sala revocará la decisión del Juzgado Primero Civil del Circuito de Montería del 23 de febrero de 2010. En su lugar, concederá la tutela del derecho al mínimo vital de sus integrantes, por los criterios expuestos en la parte motiva de esta providencia.

Referencia.: expediente T-2'843.002

Acción de Tutela instaurada por Julio Pérez Suárez en calidad de representante legal de la Asociación de Lavadores de Vehículos - ASOLAVAMOS - contra el municipio de Montería y la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge C.V.S.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub - quien la preside, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela adoptado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Montería, el 23 de febrero de 2010, mediante el cual se confirmó la sentencia del 7 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Primero Civil Municipal de esa ciudad, que negó el amparo solicitado.

1. ANTECEDENTES

1. HECHOS Y RAZONES DE LA ACCIÓN DE TUTELA

1. El señor Julio César Pérez Suárez, en calidad de representante legal de la Asociación de Lavadores de Vehículos 'ASOLAVAMOS', a través de apoderado judicial, instauró acción de tutela contra el municipio de Montería y la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge 'CAR-C.V.S', por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad.

1. Afirma el accionante que desde 1982, los miembros de la asociación, grupo de personas desplazadas por la violencia, decidieron unirse para lavar carros y motocicletas, actividad que les genera una fuente justa y digna de trabajo.

1. Señala que el 15 de octubre de 2008, la administración local mediante oficio SGOB-0827-2008 empezó a perturbar su actividad laboral, ya que solicitó los terrenos en donde se encuentran ubicados los lavaderos, con el fin de ampliar los trabajos de la ronda del Sinú. Indica que aunque la Alcaldía de Montería no cuenta con un plan de reubicación, se les informó que existe la posibilidad de un plan de ayuda económica con cargo al presupuesto municipal o con ayuda de la Presidencia de la República.

En el citado oficio, la Alcaldía expuso lo siguiente:

"1) Que la Administración Municipal en anteriores oportunidades les ha manifestado que es necesaria la contribución del gremio que usted representa, puesto que sobre esa zona esta trazada la ampliación de la Ronda del Sinú, tal como se manifestó en el Consejo Comunal del 11 de octubre del presente y que contó con la aprobación del Gobierno Nacional.

2) Que actualmente la Administración Municipal no cuenta con un plan de reubicación para todas aquellas personas que irregularmente están ocupando el espacio público en la ciudad, pero que no somos desconocedores de la actividad laboral que dicho gremio ejecuta en esa zona y mucho menos el de vulnerar sus derechos fundamentales, pero existe la posibilidad

de estudiar la viabilidad de un plan de ayuda para dicha comunidad de acuerdo al presupuesto municipal o con la ayuda de la Presidencia de la República.

3) Así las cosas, nuevamente los invitamos y les insistimos en su cooperación para contribuir con el crecimiento de la ciudad y permitir la ampliación de la Ronda del Sinú y les recordamos que cualquier inquietud al respecto pueden acercarse a mi despacho para ser despejada”.

1. Manifiesta que la agremiación que representa ha mantenido contactos pacíficos con la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge ‘CAR-C.V.S’, entidad que, dice, ha expresado verbalmente su deseo de llegar a una conciliación¹.

1. Finalmente, el actor señala que los miembros de la asociación ‘ASOLAVAMOS’ obtienen su sustento y el de sus familias exclusivamente del trabajo como lavadores de autos, razón por la cual solicita que “si no hay reubicación nos indemnicen económicamente para poder cambiar de actividad laboral y así poder lograr el sustento para nuestros hijos menores y nuestro núcleo familiar y prestarles un mejor servicio a la comunidad monteriana”.

1. CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

1. Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge CAR-CVS

A través de su asesor jurídico, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge ‘CAR-CVS’ consideró que no era claro lo que el actor pretendía de esa corporación, teniendo en cuenta que sus funciones se relacionaban con el mantenimiento de un ambiente sano, la ejecución de políticas y planes sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su administración, manejo y aprovechamiento, entre otras.

Igualmente, señaló que en el presente caso no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable para el actor que haga procedente la acción de tutela.

Finalmente y en relación con el derecho al trabajo, expuso que “muchas de las prerrogativas laborales que se derivan de su naturaleza esencial no alcanzan el nivel de derechos fundamentales, y por tanto, no son susceptibles de protección vía de tutela”.

1. Alcaldía de Montería

Mediante escrito del 27 de noviembre de 2009, la administración municipal, por medio de su secretario de gobierno, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Manifestó que si bien la Alcaldía ha insistido en la cooperación para el crecimiento de la ciudad, aún no existe acto administrativo que ordene el desalojo de esa zona del río Sinú.

Agregó que las medidas que se han tomado tienen el carácter de preventivas atendiendo lo recomendado por la CAR-CVS, especialmente en la Resolución 13020 del 17 de febrero de 2009, en la cual resuelve “imponer medida preventiva de suspensión de actividades de lavado de vehículo por estar haciendo aprovechamiento de las aguas superficiales del río Sinú y generando vertimiento de aguas residuales industriales al río Sinú a la altura de la Avenida Primera frente a las instalaciones de la antigua Kola Román hoy Carrefour, de conformidad con lo normado en el artículo 85 de la ley 99 de 1993”.

De otro lado, señaló que la petición de indemnización no es viable debido a que el municipio no tiene los recursos para ello. Sin embargo, consideró que el accionante y su gremio pueden presentar proyectos ante la oficina de emprendimiento de la Alcaldía de Montería, con el fin de participar en los programas que maneja dicha dependencia y procurar un mejor futuro para su núcleo familiar.

Con relación al derecho al trabajo, señaló que no existe por parte de la administración vulneración alguna, ya que lo que se ha hecho es una invitación a que la ciudadanía contribuya con el crecimiento de la ciudad.

Finalmente, expuso que no existe vulneración del derecho a la igualdad, debido a que las medidas preventivas señaladas por la corporación autónoma no van dirigidas exclusivamente

a los miembros de la asociación demandante sino a otras personas que se dedican a la misma actividad y que se abastecen del río Sinú, tales como “lavadero servicio la Avenida”, “lavadero Moto Bombas del Sinú” y “lavadero la Bonga”.

1. DECISIONES JUDICIALES

1. PRIMERA INSTANCIA: JUZGADO PRIMERO CIVIL MUNICIPAL DE MONTERÍA

El Juzgado Primero Civil Municipal de Montería negó la protección invocada mediante acción de tutela, en providencia del 7 de diciembre de 2009.

A juicio del despacho, en el presente caso no existe violación de los derechos fundamentales alegados. No obstante, señaló que en caso de que la Alcaldía llegara a desalojar a los accionantes era necesario que previamente se adelantara un trámite administrativo claro, sujeto a reglas previas y comunicadas a los posibles afectados, en cuyo curso éstos puedan hacer exposición de sus razones y circunstancias. Si tal procedimiento se omite, la autoridad incurriría en una vía de hecho susceptible de ser demandada por vía de tutela, por desconocimiento del debido proceso.

1. Impugnación de la decisión de primera instancia

Inconforme con esta decisión, el accionante la impugnó dentro del término legal.

1. SEGUNDA INSTANCIA: JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Montería, mediante providencia del 23 de febrero de 2010, confirmó el fallo impugnado.

Compartió el despacho el argumento del “a quo”, por considerar que no existe la vulneración

alegada por el actor, toda vez que “la situación en que se encuentra el actor no constituye un perjuicio irremediable necesario para la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio de protección de derechos constitucionales fundamentales”.

Además, señaló que los derechos reclamados pueden ser amparados en la vía administrativa respetando las garantías procesales y permitiendo que los afectados sigan trabajando, mediante una reubicación.

1. PRUEBAS

En el trámite de la acción de amparo fueron aportadas, entre otras, las siguientes pruebas:

1. DOCUMENTALES

1. Copia de registro mercantil de la Cámara de comercio en el cual se certifica la existencia de la Asociación de Lavaderos de Vehículos ‘ASOLAVAMOS’ (fls. 6 y 7 del cuaderno principal).

1. Copia de las resoluciones Nos. 13021, 13020, 13019 y 13018 del 17 de febrero de 2009, mediante las cuales la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge impone una medida preventiva, ordena la apertura de una investigación y formula cargos (fls. 25 al 41 del cuaderno principal).

1. TRÁMITE EN SEDE DE REVISIÓN

1. PRUEBAS DECRETADAS POR LA SALA

1. Mediante auto de fecha 21 de enero de 2011, la Sala Séptima de Revisión ordenó lo siguiente:

“Primero.- ORDENAR que por Secretaría General se oficie, por el medio más expedito, a la Alcaldía Municipal de Montería, para que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto, INFORME a esta Sala de Revisión lo siguiente:

1. El estado en el que se encuentra el proyecto de ampliación de la Ronda del Sinú-Sur.

1. Si la administración ha iniciado el desalojo de la zona en la que se encuentran ubicados los lavaderos de carros de los miembros de la Asociación de Lavadores de vehículos ASOLAVAMOS. En caso afirmativo, si existe un plan de reubicación de los demandantes y si en el mismo se analizó si el lugar donde serán ubicados garantiza su derecho al trabajo.

1. En caso de no haberse iniciado el desalojo de la zona, qué medidas ha tomado la administración para garantizar el derecho al trabajo de los comerciantes de ese sector al momento de iniciar los desalojos.

1. Si la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS, impuso medidas preventivas a alguno de los integrantes de ASOLAVAMOS. En caso afirmativo, informar si la Alcaldía inició las diligencias respectivas para dar cumplimiento a la suspensión respectiva y cuáles fueron las medidas adoptadas para lograr la reubicación de los afectados.

Segundo.- ORDENAR que por Secretaría General se oficie, por el medio más expedito, a la

Asociación de Lavadores de Vehículos ASOLAVAMOS, para que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto informe a esta Sala de Revisión si sus integrantes han presentado proyectos ante la oficina de emprendimiento de la Alcaldía de Montería, con el fin de participar en el programa “Montería Emprendedora” liderado por dicha dependencia.”

Finalmente, suspendió los términos de manera indefinida hasta tanto se recibieran y evaluaran las pruebas solicitadas.

1. Mediante auto de fecha 29 de marzo de 2011, este despacho resolvió oficiar nuevamente a la Alcaldía Municipal de Montería para que informara si “la zona donde se encuentran ubicados los lavaderos de carros de los miembros de la Asociación de Lavadores de vehículos ASOLAVAMOS hace parte del espacio público. En caso afirmativo, explique por qué el municipio ha sido tolerante con la ocupación del mismo. Igualmente, indique si los ocupantes pagan alguna contraprestación por el uso de dichos terrenos.”

En el mismo auto, se requirió a la Asociación de Lavadores de Vehículos ASOLAVAMOS, para que informara si sus integrantes habían presentado proyectos ante la oficina de emprendimiento de la Alcaldía de Montería, con el fin de participar en el programa “Montería Emprendedora” liderado por dicha dependencia, con el fin de buscar alternativas para el ejercicio de su actividad de acuerdo con las normas ambientales.

Finalmente, se ofició a la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y San Jorge, C.V.S., para que remitiera copia de los expedientes correspondientes a las medidas preventivas de suspensión de las actividades de lavado de vehículos, impuestas a los lavaderos de propiedad de los miembros de ASOLAVAMOS, ubicados a orillas del río Sinú. En caso de haber iniciado proceso sancionatorio contra los miembros de ASOLAVAMOS, por la presunta violación de los artículos 94, 95 del Decreto 1594 de 1984 y 28 del Decreto 1541 de 1978, se ordenó la remisión de los expedientes contentivos del mismo.

1. Finalmente, mediante auto del 2 de mayo de 2011 se ofició a la Corporación Autónoma de

los Valles del Sinú y San Jorge, C.V.S., para que remitiera copia de los expedientes correspondientes a los procesos administrativos seguidos contra los señores Alfredo Martínez, Jaime Hernán Falco y Freddy Díaz, miembros de ASOLAVAMOS.

1. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES OFICIADAS

1. En respuesta a lo solicitado en el auto del 21 de enero de 2011, la Alcaldía de Montería manifestó lo siguiente:

“1). En lo relacionado con el primer punto del oficio en mención, en cuanto al estado en el que se encuentra el proyecto de ampliación de la Ronda del Sinú - Sur, me permito informarle que el proyecto arquitectónico Ronda del Río Sinú Sector Sur es un parque lineal de un (1) kilómetro de longitud con una superficie de 25.000 metros cuadrados aproximadamente, los cuales ampliarán de manera significativa la oferta de espacio público de calidad para la ciudad, en especial para la población vulnerable del sector sur de la ciudad, además se establece como un proyecto estratégico para esta administración dentro de la visión de Montería Ciudad Verde. El proyecto en la actualidad cuenta con diseño arquitectónico y paisajístico, presupuesto y estudios técnicos, sin embargo teniendo en cuenta los niveles históricos alcanzados por el caudal del Río Sinú para finales del año 2010, se están adelantando nuevos estudios que determinen las características técnicas que se deben tener en cuenta para la conformación de muros de contención y obras de control de erosión que permitan la estabilidad física del proyecto a corto, mediano y largo plazo.

2). En lo relacionado con el segundo punto del oficio en mención, relativo al desalojo de la zona en la que se encuentran ubicados los lavaderos de carros de los miembros de la Asociación de Lavaderos de Vehículos ASOLAVAMOS, le informo que la Administración Municipal en ningún momento ha iniciado proceso de desalojo en contra de los miembros de la referida asociación por ocupación del espacio público en la zona picada a la altura de la Avenida Primera frente a las instalaciones de la antigua Kola Román, actual Carrefour. Así las cosas, es oportuno aclarar que la Alcaldía de Montería solamente viene cumpliendo con las reiteradas órdenes de la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y San Jorge - CVS, referentes al cumplimiento de las medidas preventivas de suspensión de actividades de lavado de vehículos a orillas del Río Sinú, las cuales no se traducen en desalojo por parte de

la Administración Municipal. (...)”

Señaló además, que no se han tomado medidas para proteger el derecho al trabajo de los accionantes, toda vez que no se ha adelantado operación de desalojo en contra de los miembros de ASOLAVAMOS.

Finalmente, aclaró que la Corporación Autónoma del los Valles del Sinú y San Jorge impuso medidas preventivas a los miembros de la asociación demandante y que en cumplimiento de las mismas, se llevaron a cabo las diligencias de suspensión de actividades de lavado de vehículos en la zona.

De otro lado, con relación a lo requerido por esta Sala en auto del 28 de marzo de 2011, la Alcaldía de Montería dio respuesta en los siguientes términos:

“1). En lo relacionado con el primer punto del oficio (...) me permito informarle que de acuerdo con el plano de áreas de actividad, el cual hace parte de la cartografía oficial del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Montería - POT, el área que comprende la rivera del Río Sinú desde la Carrera 3 hasta la Calle 21, presenta una afectación como suelo protegido (área de protección de la rivera del Río Sinú) y de acuerdo al plano de clasificación del espacio público que es parte integral de la cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Montería - POT - (Acuerdo No. 029 de 20101), el área comprendida entre la carrera 3 y la calle 21, presenta afectación de espacio público con destino a escenarios de estancia (parques).

2). En lo relacionado con el segundo punto del oficio (...) le informo que esta nueva Administración Municipal 2008 - 2011 Juntos hacemos más, en ningún momento o tiempo ha sido tolerante con la ocupación irregular del área que comprende la rivera del Río Sinú desde la carrera 3 hasta la calle 21, ocupada por los miembros de la Asociación de Lavadores de Vehículos - ASOLAVAMOS, toda vez que de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, los Alcaldes como primeras autoridades de policía en las áreas de sus competencias, son quienes deben cumplir y hacer cumplir en el respectivo ámbito territorial, las normas constitucionales y legales y las que expida el Consejo Municipal correspondiente, entre las que se encuentran aquellas relacionadas con el concepto de espacio público y que es legítima la conducta tendiente a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades de proteger los derechos y los intereses de la colectividad y en especial de los

peatones. Así las cosas, la función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponda a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención.

Además, es oportuno reiterarle que la Administración Municipal ha venido cumpliendo con las distintas órdenes de suspensión de actividades de lavado de vehículos a orillas del Río Sinú, tal como lo ha solicitado la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y San Jorge - CVS, en los distintos actos administrativos expedidos por dicha corporación (...).

Demostrándose así, las actuaciones administrativas de la Alcaldía de Montería en la recuperación del área que comprende la rivera del Río Sinú desde la Carrera 3 hasta la Calle 21, la cual presenta una afectación como suelo protegido (área de protección de la rivera del Río Sinú), tal como se ha expuesto en el punto uno de la presente contestación.

De igual forma, me permito indicarle que los miembros de la Asociación de Lavaderos de Vehículos - ASOLAVAMOS, no pagan ninguna clase de contraprestación por el uso del área que comprende la rivera del Río Sinú desde la Carrera 3 hasta la Calle 21, frente a las instalaciones de la antigua Kola Román, actual Carrefour”.

1. Por su parte, la Asociación de Lavaderos de Vehículos ‘ASOLVAMOS’, a través de su representante, manifestó que la administración municipal no los ha invitado o hecho partícipes de “algún tipo de gestión que de una solución definitiva a nuestra problemática; podemos destacar de lo anterior, que no hemos contado con ningún tipo de acompañamiento formal por parte del ente accionado que solucione definitivamente nuestra problemática. Solo hemos obtenido por parte de la administración municipal procedimientos de desalojos”.

Igualmente, señaló que el 4 de abril de 2011, la Asociación radicó una petición ante la Alcaldía con el fin de ser informada sobre los programas o proyectos adelantados por la administración de los que pudieran participar.

De otro lado, anexaron copia de un proyecto radicado ante la Alcaldía de Montería el 12 de abril de 2011, en el que proponen la construcción de un “macro lavadero” que albergue a

todos los asociados y les permita ejercer su actividad económica. Señalan además, que en caso de no considerar viable su propuesta, están dispuestos a escuchar alternativas de indemnización por la eliminación de su actividad laboral.

1. La Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y San Jorge - CVS, remitió a esta Sala copia del informe de visita No. 1182 del 21 de abril de 2008, realizado por la Subdirección de Gestión Ambiental en el establecimiento "Lavaderos la Kola Román", en el cual se recomienda lo siguiente:

"(...) evaluar jurídicamente el caso, puesto que se está desarrollando una actividad comercial en área de protección ambiental de acuerdo a la normatividad transcrita anteriormente. (...) evaluar jurídicamente el caso, puesto que de acuerdo al POT este lugar no está habilitado para este tipo de actividades según uso del suelo. (...) suspender los vertimientos de aguas residuales producto del lavado de vehículos frente a la antigua Kola Román, realizada sin tratamiento previo al Río Sinú. (...) evaluar jurídicamente si la captación de agua superficial que se realiza en esta zona del Río Sinú para el desarrollo de las actividades de lavado de vehículos a través del sistema de baldes requiere permiso de concesión".

Igualmente, allegó (i) copia de las citaciones enviadas a los señores Freddy Díaz, Jaime Hernán Falco y Alfredo Martínez, para que acudieran a notificarse de la Resolución No. 13020 del 17 de febrero del 2009 y (ii) copia del recurso de reposición presentado por el apoderado judicial de los presuntos infractores, contra el citado acto administrativo, recibido el 4 de marzo de 2009.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. COMPETENCIA

Esta Corte es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

1. CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El problema jurídico

En la presente ocasión, corresponde a la Sala determinar si la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge – en cumplimiento de sus funciones de autoridad ambiental – y la Alcaldía de Montería vulneraron el derecho al trabajo de los miembros de ASOLAVAMOS al (i) ordenar la suspensión de sus actividades de lavado de vehículos por estar contaminando el río Sinú y (ii) ejecutar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la orden anterior.

Para el efecto, la Sala se referirá, en primer lugar, al derecho a un ambiente sano y al deber del Estado y los particulares de contribuir a su realización; en segundo lugar, al agua como patrimonio de la Nación y bien de uso público y derecho fundamental; en tercer lugar, reiterará la jurisprudencia relacionada con la posibilidad de limitar la actividad económica en virtud del deber de conservación del medio ambiente; y en cuarto lugar, se pronunciará brevemente sobre el deber constitucional impuesto a los particulares de proteger y conservar el medio ambiente.

Finalmente, analizará el caso concreto y determinará si la actuación de las autoridades demandadas representa una vulneración al derecho fundamental alegado. Sin perjuicio de lo anterior y ante un eventual desalojo de los lavadores de carros para la recuperación del espacio público en la ribera del río Sinú, la Sala se pronunciará sobre las medidas que deberá tomar la Alcaldía municipal para tal efecto.

1. Derecho a un medio ambiente sano

A partir de la Carta Política de 1991, la protección del medio ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico colombiano. Desde esta perspectiva, la Corte ha reconocido el carácter ecológico de la Constitución, el talante fundamental del derecho al medio ambiente sano y su conexidad con los derechos fundamentales a la vida y a la salud, entre otros³, que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional.

Al respecto, en la sentencia C-671 de junio 21 de 2001,⁴ esta Corte señaló que:

“la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P.

(...)

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”.

La citada sentencia, respecto de la relación del derecho a un ambiente sano con los derechos a la vida y a la salud, indicó lo siguiente:

“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al

medio ambiente es un derecho fundamental.”

Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación⁵, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos⁶ y obligaciones específicas⁷ las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente, (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible y (iv) la función ecológica de la propiedad.

Respecto de los deberes impuestos al Estado, la jurisprudencia de esta Corporación ha manifestado:

“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.”⁸

De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno o habitat sano y el deber de velar por la conservación de éste. Igualmente, el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas del ambiente y exigir la reparación de los daños causados.

Ahora bien, dentro del marco constitucional, el aprovechamiento de los recursos naturales, aunque es permitido, no puede dar lugar a perjuicios intolerables en términos de salubridad individual o social y tampoco puede acarrear un daño o deterioro que atente contra la diversidad y la integridad del ambiente. En otras palabras, la Constitución de 1991 apunta a

un modelo de desarrollo sostenible⁹ en el que la actividad productiva debe guiarse por los principios de conservación, restauración y sustitución.¹⁰

Dicho modelo, si bien promueve y reconoce la importancia de la actividad económica privada y, además, admite la explotación de los recursos naturales, implica una limitación de la actividad privada y la imposición de varias responsabilidades en cabeza de los particulares.

En resumen, la conservación del ecosistema no sólo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho de rango constitucional del que son titulares todos los seres humanos, en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud. Para el efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano, y dispuso el deber¹¹ de todos de contribuir a tal fin mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas¹² y otras garantías individuales,¹³ entre otros.

1. El agua como patrimonio de la Nación, bien de uso público y derecho fundamental

Con el fin de procurar a los ciudadanos una vida en condiciones de dignidad, el Estado tiene el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales, garantizando de esta manera la calidad de vida de los habitantes y asegurando su subsistencia futura.¹⁴

Es por esta razón que la Constitución Política de 1991 protege el ambiente y, en particular, el agua como fuente de vida y como condicionante de la realización de otros derechos fundamentales como el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, derechos culturales ligados a prácticas tradicionales e incluso el derecho al trabajo.¹⁵

Bajo este entendido, a nivel constitucional, el artículo 8 señala la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales, entre las que se incluye el agua. El artículo 79 reconoce el derecho de todos a gozar de un entorno sano y la obligación del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Por su parte, el artículo 80 dispone que el

Estado debe planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales –incluida el agua, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución; y debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones a quienes no contribuyan con estos objetivos y exigir reparaciones por los daños causados.

Adicionalmente, el artículo 334 Superior obliga al Estado a intervenir en la explotación de los recursos naturales –incluida el agua- para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Finalmente, el artículo 366 señala que son objetivos fundamentales de la actividad estatal, la solución de las necesidades básicas insatisfechas de la población en materia de saneamiento ambiental y agua potable, entre otras. Estos objetivos se concretan, por ejemplo, en la destinación específica de las transferencias que la Nación hace a las entidades territoriales a través de Sistema General de Participaciones, a la prestación y ampliación de cobertura de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, entre otros (inciso 4 del artículo 356, modificado por el Acto Legislativo 4 de 2007).

A nivel del bloque de constitucionalidad, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales señala varios derechos que emanan del derecho a un nivel de vida adecuado. Aunque en esta lista no se incluye el derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas –órgano encargado de verificar el cumplimiento del Pacto- ha entendido que la lista es enunciativa e incluye el derecho al agua, pues es una condición fundamental para la supervivencia humana. Otros instrumentos internacionales que reconocen el derecho al agua son la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 14-2) y la Convención sobre los derechos de los niños (artículo 24-2).¹⁶

De manera que atendiendo a la importancia del agua y su protección reforzada a nivel constitucional, esta Corporación en diversas oportunidades ha reconocido que el derecho al agua es un derecho fundamental.¹⁷ Al respecto, esta Sala de Revisión en sentencia T-381 de 2009¹⁸, señaló:

“(…) la Sala destaca ahora lo siguiente: (i) el derecho al agua sólo tiene el carácter de fundamental cuando está destinada al consumo humano, pues únicamente entonces está en

conexión con el derecho a la vida en condiciones dignas y a la salud; (ii) por lo anterior, la acción de tutela resulta procedente para hacer efectivo el derecho fundamental al agua potable, solamente cuando ella es necesaria para preservar la vida, la salud o la salubridad de las personas, pero no cuando está destinada a otras actividades, tales como la explotación agropecuaria o a terrenos deshabitados; (iii) cuando el agua es necesaria para preservar a la vida, la salud o la salubridad de las personas, el derecho fundamental que recae sobre ella puede ser protegido a través de la acción de tutela, que resulta procedente tanto contra la autoridad pública como contra el particular o particulares que estén afectando arbitrariamente el derecho; (iv) el derecho al consumo humano de agua potable puede ser protegido por vía de tutela, que desplaza la acción popular, cuando existe afectación particular del derecho fundamental en cabeza de una, varias o múltiples personas, o cuando existe la amenaza de consumación de un perjuicio irremediable en la órbita de este derecho fundamental; (...)"

Por su parte, el contenido de este derecho ha sido precisado por este Tribunal de conformidad con la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de la siguiente manera: "el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico"¹⁹.

Ahora bien, la disponibilidad del agua hace referencia al abastecimiento continuo de este líquido en cantidades suficientes para los usos personales y domésticos. La cantidad disponible debe ser acorde con las necesidades especiales de algunas personas derivadas de sus condiciones de salud, del clima en el que viven y de las condiciones de trabajo, entre otros. La exigencia de calidad del agua se relaciona con la salubridad del recurso, es decir, el agua disponible no debe contener micro organismos o sustancias químicas o de otra naturaleza que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. La accesibilidad y la asequibilidad tienen que ver con (i) la posibilidad de acceder al agua sin discriminación alguna, (ii) con la obligación de remover cualquier barrera física o económica que impide el acceso al agua, especialmente de los más pobres y los grupos históricamente marginados, y (iii) con el acceso a información relevante sobre cuestiones de agua. Finalmente, la aceptabilidad hace referencia a la necesidad de que las instalaciones y los servicios de provisión de agua sean culturalmente apropiados y sensibles a cuestiones de género, intimidad, etc.²⁰ Estos contenidos implican entonces tanto obligaciones positivas -y

complejas- como negativas para el Estado.²¹

En resumen, ya para los efectos de esta decisión, el derecho al agua comprende no sólo el derecho al suministro del recurso, sino también el derecho a que el agua disponible esté libre de contaminación. El derecho al agua impone entonces al Estado y a todas las personas el deber de velar por la conservación del recurso hídrico, en términos de calidad y cantidad.

1. El Estado como garante de la administración y uso adecuado del recurso hídrico

De la naturaleza fundamental del agua, su carácter limitado como recurso natural y su consideración legal como patrimonio Nacional y bien de uso público inalienable e imprescriptible²², se desprenden las especiales competencias y responsabilidades que la Constitución otorgó a las autoridades para planificar el manejo de los recursos naturales, administrar el recurso hídrico y regular su uso.²³ Además, teniendo en cuenta que los problemas de abastecimiento de agua en muchas oportunidades no son consecuencia de problemas de escasez sino de deficiente administración de los recursos hídricos, el Estado adquiere un papel de garante de la buena administración del recurso y de la garantía del derecho al agua.²⁴ Por estas razones los artículos 2, 63, 79, 80, 121, 123-2 y 209 obligan a las autoridades a adoptar medidas dirigidas a asegurar la preservación y sustitución del recurso hídrico y la buena calidad del agua disponible.

Sin embargo, la protección y conservación de los recursos hídricos no es una tarea sencilla. Esta responsabilidad exige (i) el mantenimiento de las condiciones naturales que permiten el proceso de renovación del recurso, (ii) su uso racional, y (iii) el mantenimiento de la calidad del agua disponible, sólo por mencionar algunas actividades.²⁵

Para poder llevar a cabo estas labores tan complejas, bajo el amparo de la Constitución de 1991 se creó un Sistema Nacional Ambiental (SINA) para la protección de los recursos naturales, incluida el agua. El sistema comprende un "(...) conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales" (artículo 4 de la Ley 99 de 1993).

A nivel institucional, el SINA es liderado por el Ministerio de Ambiente, quien debe formular la

política nacional ambiental, regular la conservación, uso, manejo y aprovechamiento del agua y establecer competencias en la materia, entre otras funciones. El sistema también está integrado por las corporaciones autónomas regionales²⁶, los distritos y los municipios, quienes deben adaptar la política a las necesidades locales y vigilar su cumplimiento. En materia de administración de los recursos hídricos, también es importante mencionar la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico creada por la Ley 142 de 1994 con el fin de regular la prestación del servicio público de acueducto y garantizar su calidad, así como regular la competencia entre prestadores para evitar abusos de quienes tienen una posición dominante, entre otras funciones. La Constitución también creó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para ejercer el control, la inspección y la vigilancia de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, como las que prestan los servicios de acueducto y alcantarillado.

A nivel normativo, el Legislador y las autoridades administrativas han expedido un número importante de leyes y normas de otra naturaleza dirigidas a la protección de los recursos hídricos y a desarrollar el derecho fundamental al agua. Entre estas normas se destacan, el Decreto 1594 de 1984, por medio del cual se regula el uso y destinación del agua y residuos líquidos y los criterios de calidad exigidos para la destinación del recurso; la Ley 99 de 1993,²⁷ la cual prevé (i) instrumentos económicos cuya finalidad es generar ingresos para conservar y recuperar los recursos naturales y evitar el uso inadecuado de los mismos y (ii) planes de manejo ambiental que deben elaborar quienes explotan los recursos naturales con el fin de obtener la respectiva licencia ambiental y que deben comprender obras y otras actividades dirigidas a prevenir, mitigar, corregir y compensar los posibles impactos y efectos ambientales del respectivo proyecto.

Dentro de las herramientas ambientales también se contempla la adopción de medidas de carácter preventivo y sanciones por incumplimiento de la normativa ambiental y el uso irracional de los recursos²⁸. A través de las primeras, se persigue impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. Estas medidas pueden consistir en: (a) una amonestación escrita; (b) el decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; (c) la aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres, y (d) la suspensión de obra o actividad cuando

pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos²⁹.

Por otro lado, las sanciones administrativas tienen una finalidad correctiva, compensatoria y restauradora, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento. Así, en el evento en que la autoridad competente declare la responsabilidad del infractor de la norma ambiental, podrá, luego de agotar los procedimientos señalados en la ley, imponer como sanciones las siguientes: (1) multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes; (2) cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; (3) revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro; (4) demolición de obra a costa del infractor; (5) decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; (6) Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres, y (7) trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

En resumen, el Estado tiene un papel de garante de la buena administración del recurso hídrico y de la garantía del derecho al agua. El desarrollo de este rol es una tarea compleja, razón por la cual la Constitución obliga a diseñar múltiples estrategias dirigidas a garantizar el uso racional del agua, las cuales deben ser acompañadas del debido soporte técnico. Esa obligación se ha concretado en la creación de instituciones encargadas de adoptar políticas ambientales y de buena utilización del agua, y de seguir, vigilar y controlar el cumplimiento de tales políticas. Esas instituciones tienen a su disposición múltiples herramientas, entre las que se destacan las económicas y cuya finalidad no es exclusivamente la obtención de recursos, sino también incentivar o desincentivar ciertas conductas.

1. Deber de los particulares de protección del medio ambiente y en especial del recurso hídrico. Limitación de la actividad económica. Reiteración de jurisprudencia

La persona humana no sólo es titular de derechos sino que también es sujeto de deberes u obligaciones imprescindibles para la convivencia social.

Bajo ese entendido, el texto constitucional no sólo establece la organización política básica del Estado y garantiza los derechos y las libertades públicas, sino que, además, constituye un marco general de conducta que vincula directamente a los particulares,³⁰ sometiéndolos, en sus actuaciones, al acatamiento de la Constitución y las leyes.³¹

Por deberes constitucionales se entienden aquellas “conductas o comportamientos de carácter público, exigibles por la ley a la persona o al ciudadano, que imponen prestaciones físicas o económicas y que afectan, en consecuencia, la esfera de su libertad personal. Las restricciones a la libertad general sólo pueden estar motivadas por fundadas razones que determine el Legislador.”³² En tal virtud, los deberes consagrados en la Carta Política constituyen una autorización al legislador para desarrollar y concretar la sanción por el incumplimiento de los parámetros básicos de conducta social fijados por el Constituyente.

Ahora bien, la Constitución de 1991 establece una extensa Carta de deberes³³, algunos de ellos ya desarrollados por la ley y otros aún desprovistos de sanción que los haga jurídicamente aplicables.

Con relación a la obligación de protección y conservación del medio ambiente, contenido en numeral 8 del artículo 95 de la Constitución, es necesario resaltar que el mismo no recae exclusivamente sobre el Estado, sino que es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos, toda vez que lo que está en juego es la protección ambiental de las generaciones presentes y la supervivencia de las futuras.

Igualmente, dicha carga gira, en gran medida, en torno al concepto de desarrollo sostenible, el cual pretende “superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente.”³⁴ Sobre este tema en particular, en sentencia C-431 de 2000, la Corte señaló que:

“el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que progresivamente permita mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracionalmente la diversidad biológica de los ecosistemas pues éstos, además de servir de base a la actividad productiva, contribuyen en forma decidida a la conservación de la especie humana.”³⁵

Ahora bien, en desarrollo del citado deber de proteger y conservar el medio ambiente, el ordenamiento jurídico colombiano, aunque sigue respetando la libertad de la actividad económica desarrollada por los particulares, impone una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano.

Lo anterior, se reitera, por cuanto existe para los particulares una especial responsabilidad en la preservación y protección del medio ambiente, cuando quiera que con el ejercicio de la libertad de empresa se atente contra su equilibrio; más aún, cuando de su posible lesión pueden derivarse amenazas a derechos de importante envergadura para las personas.

En ese sentido, el interés privado que representa la actividad económica se ve subordinado al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar sus respectivas actividades dentro de los precisos marcos que le señalan la Constitución, la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación.

Al respecto, en la sentencia T-254 de 199336 este Tribunal expresó:

“El particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de que no cause deterioro al ambiente, o lo reduzca a sus más mínimas consecuencias y dentro de los niveles permitidos por la autoridad ambiental”.

“Hay que concluir que la contaminación dentro de ciertos rangos es una realidad, pues resulta ingenuo condicionar las actividades humanas a un impacto ambiental cero - aun cuando las actuaciones de los sujetos públicos y privados involucrados en la preservación ambiental debe necesariamente atender a ello - pues en general, la acción del hombre en el campo de sus actividades industriales y comerciales, incorpora de alguna manera elementos extraños y nocivos al ambiente”.

“La autoridad ambiental, debe admitir el ejercicio de una actividad económica legítima cuando su ejercicio no comprometa los límites tolerables de la contaminación, pues si los excede, el bien común exigirá que restrinja o se prohíba al particular el ejercicio de su actividad”.

“No se pueden señalar límites a las acciones y a las inversiones que requiera el control efectivo de la contaminación ambiental, pero debe saber quien asuma una actividad contaminante, que su primera responsabilidad, por encima de cualquier otra, es establecer los mecanismos más adecuados y eficaces para suprimir, o cuando menos reducir al mínimo tolerable, los efectos nocivos que se puedan deducir de tal actividad, aparte de que debe pagar, según las tasas de retribución ambiental que se establezcan, por lo menos parte del precio que cuesta contaminar”. (negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, puede concluirse que es una obligación para todos los particulares, en especial para los que realizan actividades que de una u otra forma puedan causar impactos ambientales, dar cumplimiento al deber de protección y conservación del ecosistema, tomando las medidas de precaución necesarias para evitar la ocurrencia de un perjuicio o no al medio ambiente o para disminuir o mitigar las consecuencias generadas.

1. Recuperación del espacio público y derecho al trabajo. Reiteración de jurisprudencia

Teniendo en cuenta que en el presente caso, de acuerdo con lo manifestado por las partes vinculadas al proceso, está latente la recuperación del espacio público de la ribera del río Sinú, como consecuencia de la realización del proyecto de la ronda del Sinú considera pertinente la Sala reiterar la jurisprudencia constitucional relacionada con la ocupación irregular del espacio público, la cual, si bien ha sido empleada en casos de vendedores informales, es perfectamente aplicable al caso que nos ocupa, toda vez que se presenta una tensión entre el deber del Estado de proteger la integridad del espacio público y la materialización del derecho constitucional al trabajo de las personas que se dedican a actividades comerciales en dicho espacio,³⁷ como serían los lavadores de carros.

En reiteradas ocasiones, este Tribunal ha estudiado la controversia constitucional que se deriva de la ocupación irregular del espacio público por parte de vendedores informales, que presenta como punto neurálgico la tensión que surge entre el deber del Estado de proteger la integridad del espacio público y la materialización del derecho constitucional al trabajo de aquellas personas que se encuentran por fuera de los mecanismos formales de inserción laboral y se dedican a actividades comerciales en dicho espacio³⁸.

La Constitución Política de 1991 ha dado gran trascendencia al espacio público, y en esa medida ha impuesto al Estado el deber de velar por su integridad y su destinación al uso común, atendiendo lo consagrado artículo 82. De manera que a la integridad espacio público no le son oponibles derechos de terceros, pues se trata de un bien imprescriptible, inalienable e inembargable, cualidades que hacen descartar la posibilidad de que un particular manifieste la titularidad de derechos reales sobre el mismo³⁹.

Para dar cumplimiento a ese deber constitucional y legal en cabeza del Estado, el ordenamiento jurídico contempla diversas herramientas de carácter policivo, cuyo ejercicio encuentra su límite en el respeto a los derechos de quienes, más allá de ocupar irregularmente el espacio público, encuentran amparo en la aquiescencia expresa o tácita de la administración y cuentan con una expectativa de estabilidad.

En efecto, esta Corporación ha señalado que el ejercicio de las potestades administrativas encaminadas a la recuperación del espacio público debe guardar armonía con los demás mandatos constitucionales, especialmente, con la protección de los derechos fundamentales de las personas eventualmente afectadas. En consecuencia, cualquier medida, política, o programa que se adelante por parte de las autoridades para cumplir el deber constitucional aludido, que implique limitaciones a los derechos de dichas personas, obliga a esta última a acoger medidas alternativas para su protección. De este modo lo señaló esta Corporación en la sentencia SU-360 de 1999:

“(...) las autoridades no pueden apuntar a un solo objetivo de carácter policivo en el momento en que se deciden a cambiar las condiciones que han generado ellas mismas, para el ejercicio de una actividad o para la ocupación de zonas de uso público, porque ellas son, por mandato constitucional, también las responsables de las alternativas que en este sentido se puedan desplegar para darle solución a los problemas sociales de sus propias localidades. En ese sentido no pueden buscar culpables sólo en los usurpadores del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales. Sea cual fuere la responsabilidad, la actuación de las autoridades policivas tiene que ser razonable...”.

En la Sentencia SU-360 de 1999⁴⁰, se buscó solucionar la situación de varios vendedores

informales que habían ocupado el espacio público durante largos períodos de tiempo con la aquiescencia expresa o tácita de las autoridades, y que vieron defraudada su buena fe con la intempestiva adopción de decisiones policivas de desalojo. Para resolver esta controversia se procuró armonizar los intereses y derechos de los vendedores informales con el coexistente deber de las autoridades de preservar el espacio público para el disfrute de la colectividad, para lo cual se dio prevalencia a la promoción del interés general, al permitir el desalojo siempre y cuando, éste se acompañe de alternativas de reubicación para los afectados.

Frente al caso de los vendedores informales, la Corte ha precisado que el eje sobre el cual ha girado la protección de sus derechos, es el principio de confianza legítima, respecto del cual ha sostenido⁴¹:

“La denominada confianza legítima tiene su sustento en el principio general de la buena fe. Si unos ocupantes del espacio público, creen, equivocadamente claro está, que tienen un derecho sobre aquél porque el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio contribuyeron a crear, es justo que esos ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho. Pero, es necesario aclarar, la medida de protección que se dé no equivale a INDEMNIZACION ni a REPARACION, como tampoco es un desconocimiento del principio de interés general. Sobre este tópico la Sala Séptima de Revisión había dicho: ... (Negrillas fuera de texto).

‘Dicho principio, no impide, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero si, le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podían legítimamente confiar los afectados. Esa modificación legal, obliga a la administración a proporcionarles en todo caso tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que dicho de otro modo implica una condena de los cambios bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas’”⁴².

De otra parte, en la Sentencia T-729 de 2006,⁴³ la Corte fijó unos criterios para determinar la

procedencia de la aplicación del principio de confianza legítima a los vendedores informales. En esa oportunidad señaló:

“(…) para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio en comento deberá acreditarse que: (i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son anejos a su preservación; (ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; (iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes⁴⁴ y (iv) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público”⁴⁵.

De lo anterior se puede establecer que el principio de confianza legítima se edifica sobre tres presupuestos básicos:

- * La necesidad de preservar de manera definitiva el interés público;
- * Una desestabilización cierta, evidente y razonable en la relación entre la administración y los administrados; y
- * La necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.

En ese orden de ideas, en lo que respecta al conflicto entre la recuperación del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan, el principio de confianza legítima “impone al Estado el deber de respetar las expectativas favorables que su

actuación activa u omisiva ha generado en los vendedores informales, respecto de la perdurabilidad del desarrollo del ejercicio de sus actividades laborales en el espacio público”⁴⁶.

Lo anterior no quiere decir que las autoridades no puedan adelantar y desarrollar medidas que tiendan a la protección de la integridad de los bienes estatales, sino que tales medidas no pueden adelantarse y desarrollarse intempestivamente, de manera que se afecte la confianza que tienen los administrados en que su conducta no está desconociendo los límites legales y que como tal, pueden seguir desplegando sus actividades sin esperar restricción alguna por parte del Estado. Así, las medidas de recuperación deben orientarse por un proceso administrativo que garantice el derecho de defensa de los ocupantes del espacio público y prevea planes de reubicación para aquellos comerciantes que demuestren que están amparados por el principio de confianza legítima, que emana, no sólo de los actos expresos de la administración como la expedición de licencias o permisos, sino que también surge de la tolerancia y permisividad de ésta en el ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público⁴⁷, es decir, por omisión.

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO CONCRETO

En el caso objeto de estudio, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, se encuentra establecido lo siguiente:

1. Observaciones generales

El representante legal de la Asociación de lavadores de vehículos ‘ASOLAVAMOS’, a través de apoderado judicial, instauró acción de tutela contra el municipio de Montería y la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge ‘CAR-C.V.S’, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad.

Afirmó que desde 1982, los miembros de la asociación decidieron dedicarse a lavar carros y motocicletas. Sin embargo, el 15 de octubre de 2008, la administración local mediante oficio SGOB-0827-2008 empezó a perturbar su actividad laboral, ya que solicitó los terrenos en

donde se encuentran ubicados los lavaderos con el fin de ampliar los trabajos de la ronda del Sinú, sin contar con un plan de reubicación.

Por esa razón, el actor solicita una indemnización de tipo económico que les permita cambiar de actividad laboral para garantizar el sostenimiento de las familias de los miembros de la asociación.

Por su parte, la administración municipal manifestó que aún no existe acto administrativo que ordene el desalojo de esa zona, toda vez que el proyecto arquitectónico de ampliación de la Ronda del Sinú en la actualidad se encuentra en la etapa de estudios técnicos que garanticen la estabilidad física de las obras a corto, mediano y largo plazo.

Afirmó que las medidas que se han tomado tienen el carácter de preventivas atendiendo lo recomendado por la CAR-CVS, especialmente en la Resolución 13020 del 17 de febrero de 2009, en la cual resolvió “imponer medida preventiva de suspensión de actividades de lavado de vehículo por estar haciendo aprovechamiento de las aguas superficiales del río Sinú y generando vertimiento de aguas residuales industriales al río Sinú a la altura de la Avenida Primera frente a las instalaciones de la antigua Kola Román hoy Carrefour, de conformidad con lo normado en el artículo 85 de la ley 99 de 1993”.

1. Análisis de la actuación de las entidades demandadas. Procedencia de la tutela para proteger el derecho fundamental al mínimo vital frente a la suspensión de la actividad de lavado y a la inminente recuperación del espacio público para efectos de la construcción de la Ronda del Sinú. Obligación de respetar el principio de confianza legítima a futuro

De los documentos allegados al proceso es posible establecer que la zona utilizada por los miembros de la asociación accionante para desarrollar su actividad laboral a orillas del río Sinú hace parte del espacio público y está destinada, de acuerdo con el POT del municipio de Montería, a escenarios de estancia o parques⁴⁸.

Además, en las pruebas recaudadas por esta Sala de Revisión se advierte que en el presente caso las actuaciones de la alcaldía municipal accionada se han realizado en cumplimiento de una orden de suspensión de labores dictada por la Corporación Autónoma Regional. Dicha

decisión, si bien ha impedido que los actores continúen ejecutando sus labores, no va encaminada a la recuperación del espacio público para la construcción de la Ronda del Sinú.

Cabe recordar que las Corporaciones Autónomas son la máxima autoridad ambiental dentro de su jurisdicción, les corresponde, además de hacer un seguimiento de los usos del agua y demás recursos naturales renovables, imponer sanciones en caso de violación de normas de protección ambiental.

En el presente caso, y en cumplimiento de dicha función, la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y San Jorge, realizó una inspección al lugar donde se realizan las actividades de lavado, observando infracciones a las normas ambientales las cuales dieron origen a las decisiones ahora cuestionadas.

En efecto, al expediente se anexó copia del informe de visita No. 1182 realizado por la Subdirección de Gestión Ambiental de la CVS, en el cual se llegó a las siguientes conclusiones:

“Área de Lavado informal de vehículos ubicado a orillas del Río Sinú, a un (1) metro aproximadamente del borde del talud o sobre este a lo largo de un tramo aproximado de cien (100m) metros. La captación de agua es realizada mediante baldes plásticos o canecas directamente del Río Sinú.

El agua residual producto del lavado de vehículos es vertida directamente al Río Sinú por escorrentía sin ningún tipo de tratamiento arrastrando residuos como aceites y lubricantes, grasas, combustible y detergentes propios de la actividad.

Los residuos sólidos como sedimentos son arrojados en cualquier punto del área de funcionamiento al igual que los Residuos Domésticos.

Se observó durante la visita que en el desarrollo de la actividad ocupan el espacio público obstaculizando el paso de peatones por el andén.

En el área se encuentran árboles que realizan su oferta ambiental como bosque protector los cuales pueden verse afectados por los residuos generados durante el desarrollo de la actividad.

5. RECOMENDACIONES.

* Se recomienda evaluar jurídicamente el caso, puesto que se está desarrollando una actividad comercial en área de protección ambiental de acuerdo a la normatividad transcrita anteriormente. Los puntos de lavado informal de vehículos “Lavaderos la Kola Román” ubicados en la zona frente a la antigua Kola Román desarrollan su actividad a un (1m) metro del borde del talud o rivera del Río Sinú.

* Se recomienda evaluar jurídicamente el caso, puesto que de acuerdo al POT este lugar no está habilitado para este tipo de actividades según uso del suelo.

* Se recomienda suspender los vertimientos de aguas residuales producto del lavado de vehículos frente a la antigua Kola Román, realizada sin tratamiento previo al Río Sinú.

* Se recomienda evaluar jurídicamente si la captación de agua superficial que se realiza en esta zona del Río Sinú para el desarrollo de las actividades de lavado de vehículos a través del sistema de baldes requiere permiso de concesión.”

Igualmente, se anexaron las resoluciones Nos. 13017 al 1302149, emanadas de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge, CVS, en las que se ordena la suspensión de las actividades de lavado de vehículos por “estar haciendo aprovechamiento de las aguas superficiales del río Sinú y generando vertimiento de aguas residuales industriales al río Sinú (...)”

Particularmente, en la resolución No. 13020 del 17 de febrero de 200950, la autoridad ambiental señala que, en ejercicio de las actividades de control y seguimiento, constató lo siguiente:

“Es un lavadero de tipo informal, funciona aproximadamente 10 horas diarias, en un área de 100 metros a orillas del Río Sinú, donde cada lavador tiene un espacio individual, el lugar

donde se realiza la actividad no tiene ningún tipo de infraestructura.

El agua utilizada para el lavado la toman directamente del Río Sinú a través de baldes plásticos, el agua residual es vertida directamente al Río Sinú por escorrentía sin ningún tipo de tratamiento arrastrando residuos como aceites y lubricantes, combustibles y detergentes.

Se generan residuos sólidos como sedimentos, y residuos domésticos como: bolsas plásticas, papeles y materiales orgánicos, no utilizan bolsas u otro recipiente para el almacenamiento de los residuos sólidos los cuales son arrojados en cualquier punto del área de funcionamiento del lavado.

La autoridad ambiental, debe admitir el ejercicio de una actividad económica legítima cuando su ejercicio no comprometa los límites tolerables de la contaminación, pues si los excede, el bien común exigirá que restrinja o se prohíba al particular el ejercicio de su actividad.

No se pueden señalar límites a las acciones y a las inversiones que requiera el control efectivo de la contaminación ambiental, pero debe saber quien asuma una actividad contaminante, que su primera responsabilidad, por encima de cualquier otra, es establecer los mecanismos más adecuados y eficaces para suprimir, o cuando menos reducir al mínimo tolerable, los efectos nocivos que se puedan deducir de tal actividad, aparte de que debe pagar, según las tasas de retribución ambiental que se establezcan, por lo menos parte del precio que cuesta contaminar”.

Para esta Sala, la medida adoptada por la autoridad ambiental no resulta arbitraria sino más bien ajustada a la obligación constitucional impuesta al Estado de garantizar a sus habitantes un ambiente sano y exigir a los particulares el cumplimiento de sus deberes ambientales.

En efecto, de acuerdo con el artículo 185 del Decreto 1594 de 1994⁵¹, las medidas de seguridad – como la adoptada por la Corporación accionada – “tienen por objeto prevenir o impedir que la ocurrencia de un hecho o la existencia de una situación atenten contra la salud pública”. En consecuencia, estas medidas son de “inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar. Se levantarán cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron⁵²” y contra ellas no procede ningún recurso ni requieren formalismos especiales.⁵³

Así, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, siendo el agua un bien de uso público, patrimonio de la Nación y elemento fundamental para la realización del derecho a un ambiente sano, el Estado se convierte en garante de la buena administración de este recurso natural, y en ejercicio de ese papel, le corresponde adoptar las medidas pertinentes para asegurar la preservación y sustitución del recurso hídrico y la buena calidad del agua disponible. Ese papel de garante se desarrolla entre otros entes, a través de las Corporaciones Autónomas a quienes les corresponde, se reitera, entre otras atribuciones, (i) ejercer la función de máxima autoridad ambiental dentro de su jurisdicción; (ii) ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua y los demás recursos naturales renovables, comprendiendo el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos; (iii) imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables, y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.⁵⁴

Aunado a lo anterior, la actividad económica de los particulares se encuentra limitada y condicionada por el deber constitucional de preservación del ambiente, sobretodo cuando dicha actividad tiene su base en la utilización de recursos naturales, como ocurre en el presente caso, pues la tarea de lavar autos se realiza con agua tomada directamente del río y sus residuos luego se vierten en la misma fuente. Por esta razón, si la autoridad ambiental observa que los límites tolerables de contaminación se han excedido o que las prácticas de lavado de carros no se ajustan a los estándares ambientales, tiene el deber de restringir o prohibir las actividades de lavado de vehículos en la ribera del río Sinú.

En tal virtud, se resalta el deber de las autoridades ambientales y locales de velar por los recursos naturales y asegurar, en la medida de sus posibilidades, un mínimo de contaminación o riesgo de afectación al medio ambiente, quedando claro para esta Sala de Revisión que la actuación de las autoridades demandadas se ajusta a lo ordenado en la Constitución y en la ley en materia de protección del medio ambiente.

Aún así, aunque las autoridades tienen la obligación de recuperar el espacio público y proteger el ambiente, se advierte una vulneración del mínimo vital de los actores, toda vez que la medida preventiva adoptada por la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y San Jorge, consistente en suspender las actividades de lavado de vehículo, les ha impedido, con el paso del tiempo y la inactividad de la administración de implementar programas de reubicación y desarrollo de alternativas económicas que beneficien a los accionantes, realizar las labores a las que se han dedicado desde hace más de 20 años y que constituyen su fuente de ingreso económico.⁵⁵

Además, aunque aún no existe orden de desalojo en virtud de la realización del proyecto de ampliación de la ronda del Sinú y a la recuperación del espacio público de la ribera del río, el cual, como se puede deducir de los documentos allegados al expediente, está siendo ocupado por los lavadores de vehículos, considera la Sala viable aplicar los criterios jurisprudenciales empleados en los casos de vendedores informales en relación con el deber de ofrecer opciones de reubicación y trabajo, toda vez que se presenta una tensión entre el deber del Estado de proteger la integridad del espacio público y la materialización del derecho constitucional al trabajo de las personas que se dedican a actividades comerciales en dicho espacio,⁵⁶ como serían los lavadores de carros.

Atendiendo lo expuesto al respecto en el acápite pertinente de las consideraciones,⁵⁷ el principio de confianza legítima debe respetarse en el caso objeto de estudio, toda vez que se evidencia el cumplimiento de las siguientes reglas jurisprudenciales: (i) la necesidad de preservar de manera definitiva el interés público; (ii) una desestabilización cierta, evidente y razonable en la relación entre la administración y los lavadores de vehículo; (iii) la presencia de lavadores de carros que han ejercido su actividad con anterioridad a la decisión de la Alcaldía de recuperar el espacio público donde ellos se ubican y una ocupación que fue consentida o al menos tolerada por un largo período de tiempo por las autoridades municipales.⁵⁸ Por tanto, existe una obligación de adoptar medidas o políticas que planteen alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados y puedan adaptarse a su nueva realidad.

Lo anterior por cuanto el consentimiento de la administración en permitir el ejercicio de esa actividad de manera irregular en zona de uso público, generó en este grupo unas expectativas favorables relacionadas con la legalidad y la estabilidad del ejercicio de sus

labores.

Esto no quiere decir que las autoridades municipales no puedan adelantar y desarrollar las medidas requeridas para el proyecto de ampliación de la Ronda del Sinú o ejecutar las gestiones pertinentes para velar por la protección de los recursos naturales, sino que tales actuaciones no pueden adelantarse y desarrollarse intempestivamente, de manera que se afecte la confianza que tienen los lavadores de vehículos en que pueden seguir realizando sus labores.

En consecuencia, en el evento de ser necesaria la recuperación del espacio público ocupado por los lavadores de carros, la administración municipal deberá seguir un proceso administrativo que (i) garantice el derecho de defensa de los ocupantes del espacio público y (ii) prevea planes de reubicación y opciones de trabajo para aquellas personas dedicadas a dicha actividad en la ribera del río Sinú, que demuestren que están amparados por el principio de confianza legítima.

Bajo ese entendido, la presente tutela resulta procedente para proteger el mínimo vital frente a la suspensión de la actividad de lavado y a la inminente recuperación del espacio público para efectos de la construcción de la Ronda del Sinú

1. Obligación de la Corporación Autónoma de garantizar a futuro el derecho al debido proceso de los accionantes

Frente a este punto, esta Sala observa que si bien la actuación de la Corporación Autónoma se ha ajustado a lo señalado en las normas del Decreto 1594 de 1984,59 que prohíben el lavado de vehículos en las orillas de los ríos y el vertimiento de residuos líquidos sin tratar provenientes de dicha actividad, ello no es óbice para que la entidad ambiental desconozca el debido proceso de los afectados en el proceso que debe adelantarse.

De los documentos allegados, la Sala pudo constatar que el apoderado de los propietarios de los lavaderos sancionados presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 13020 de 200960, sin que se advierta un pronunciamiento sobre el mismo por parte de la CVS. Sobre el particular, resalta la Sala que si bien el recurso, de acuerdo con el artículo 187 del Decreto

1594 de 1984, no era procedente, la citada autoridad ha debido pronunciarse al respecto, en aras de garantizar el debido proceso de los afectados.

Aunado a lo anterior, no hay constancia en el expediente de la apertura de investigación contra los presuntos infractores de las normas ambientales, ordenada en el artículo tercero del “resuelve” de la Resolución No. 13020 de 2009. Por lo tanto, en el evento en que llegue a iniciarse la respectiva investigación, la Sala reitera el deber constitucional que tiene la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y San Jorge, de proteger el debido proceso de los presuntos infractores durante el trámite respectivo.

1. Conclusión y medidas a adoptar

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, para esta Sala de Revisión las decisiones de la Corporación Autónoma y la Alcaldía de Montería demandadas se ajustan a los mandatos constitucionales y legales en materia ambiental.

Sin embargo, la Sala advierte la vulneración del mínimo vital de los accionantes, ya que la medida preventiva adoptada consistente en suspender las actividades de lavado de vehículo, les ha impedido, con el paso del tiempo y la inactividad de la administración de implementar programas de reubicación y desarrollo de alternativas económicas que beneficien a los accionantes, realizar las labores a las que se han dedicado desde hace más de 20 años y que constituyen su fuente de ingreso económico.⁶¹

Así las cosas, al evidenciarse una violación del derecho al mínimo vital de los miembros de la Asociación de Lavadores de Vehículos ‘ASOLAVAMOS’, la Sala revocará la decisión del Juzgado Primero Civil del Circuito de Montería del 23 de febrero de 2010. En su lugar, concederá la tutela del derecho al mínimo vital de los integrantes de ASOLAVAMOS, por los criterios expuestos en la parte motiva de esta providencia.

En consecuencia, aunque en el momento no se está desalojando a los miembros de la asociación demandante del espacio actualmente ocupado por los lavaderos, como medida preventiva se ordenará a la Alcaldía Municipal de Montería, que, en un término que no puede exceder de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia,

proceda a reubicar los lavaderos en una zona que les permita realizar su trabajo sin contaminar el río Sinú, es decir, puedan continuar lavando los vehículos y motocicletas sin arrojar directamente al río los residuos líquidos y sólidos relacionados por la CVS en el citado acto administrativo, o en su defecto, reduzcan a un mínimo tolerable los efectos nocivos de su oficio.

Para el efecto, deberá tenerse en cuenta tanto los planes que contempla la administración en el programa “Montería Emprendedora”, como la propuesta radicada por la asociación accionante, ASOLAVAMOS, con el fin de lograr la reubicación de sus miembros. En cualquier caso, la administración local deberá reubicarlos en un sitio donde puedan continuar con sus labores en condiciones dignas y de fácil acceso de los vehículos a los que se les presta el servicio.

Igualmente, en el evento de la recuperación del espacio público, esta autoridad deberá además seguir un proceso administrativo que (i) garantice el derecho al debido proceso de los ocupantes del espacio público y (ii) prevea alternativas económicas distintas para aquellos asociados que no estén interesados en continuar con las actividades de lavado de vehículo, con el fin de garantizar su derecho fundamental al mínimo vital.

De otro lado, se exhortará a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge CVS, para que:

1. En el término de dos (2) meses siguientes a la notificación del presente fallo, (i) dicte un acto administrativo en el que indique claramente, de acuerdo con las normas ambientales correspondientes, los parámetros que deben seguir los lavadores de carros para que realicen su actividad sin causar daños ambientales o reduciéndolos a los mínimos autorizados y (ii) los acompañe en el proceso de adopción de dichas medidas.
2. En el evento de iniciar la investigación ordenada en el artículo tercero del “resuelve” de la Resolución No. 13020 de 2009, garantice el debido proceso de los presuntos infractores durante el trámite respectivo

Por último, se solicitará a la Defensoría Regional del Pueblo del Departamento de Córdoba que, en ejercicio de sus funciones constitucionales, vigilen y verifiquen el proceso de reubicación de los lavadores de vehículos, en aras de garantizar el efectivo cumplimiento de

lo aquí dispuesto.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia denegatoria de tutela proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Montería el 23 de febrero de 2010. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho al mínimo vital de los integrantes de ASOLAVAMOS, por los criterios expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Montería, que, en un término que no puede exceder de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a reubicar los lavaderos en una zona que les permita realizar su trabajo sin contaminar el río Sinú, es decir, puedan continuar lavando los vehículos y motocicletas sin arrojar directamente al río los residuos líquidos y sólidos relacionados por la CVS en el citado acto administrativo, o en su defecto, reduzcan a un mínimo tolerable los efectos nocivos de su oficio.

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Montería que cuando inicie las gestiones de reubicación de los lavadores de carros, siga un proceso administrativo que (i) garantice el derecho fundamental al debido proceso de los ocupantes del espacio público y (ii) prevea alternativas económicas distintas para aquellos asociados que no estén interesados en continuar con las actividades de lavado de vehículo, con el fin de garantizar su derecho fundamental al mínimo vital.

CUARTO.- EXHORTAR a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge CVS, para que en el término de dos (2) meses siguientes a la notificación del presente fallo, (i) dicte un acto administrativo en el que indique claramente, de acuerdo con las normas ambientales correspondientes, los parámetros que deben seguir los lavadores de carros para que realicen su actividad sin causar daños ambientales o reduciéndolos a los mínimos autorizados y (ii) los acompañe en el proceso de adopción de dichas medidas.

QUINTO.- EXHORTAR a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge

CVS, para que en el evento de iniciar la investigación ordenada en el artículo tercero de la parte resolutive de la Resolución No. 13020 de 2009, garantice el debido proceso de los presuntos infractores durante el trámite respectivo

SEXTO.- SOLICITAR a la Defensoría Regional del Pueblo del Departamento de Córdoba que, en ejercicio de sus funciones constitucionales, vigile y verifique el proceso de reubicación de los lavadores de vehículos, en aras de garantizar el efectivo cumplimiento de lo aquí dispuesto.

SÉPTIMO.- Por Secretaría General, LIBRAR la comunicación a que alude el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En el escrito de tutela no se especifican los temas discutidos o conciliados con la Corporación Autónoma.

2 Ver folios 81 a 86 del cuaderno 2.

3 Cfr. Sentencias T-092 de 1993 M. P. Simón Rodríguez Rodríguez y C-671 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

4 M.P. Jaime Araújo Rentería. Se declaró la exequibilidad de la “Enmienda del Protocolo de Montreal aprobada por la Novena Reunión de las Partes, suscrita en Montreal el 17 de septiembre de 1997”, que desarrolla “los preceptos constitucionales que consagran la cooperación internacional en campos indispensables para la preservación de la salud y la vida de las personas, contenidos en el Preámbulo y en los artículos 1, 2 y 9 de la Carta. De igual forma, garantiza y respeta la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional, que deben inspirar las relaciones internacionales en materia política, económica, social y ecológica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 del Estatuto Supremo”.

5 Artículo 8 de la Constitución.

6 Artículos 79 y 80 ibídem.

7 Artículo 95-8 ibídem.

8 Sentencia C-431 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

9 Según la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU, puede definirse como “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. Ver http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm

10 Artículos 332, 333, 334 y 366 superiores.

11 Artículo 95 numeral 8 de la Constitución.

13 Artículos 11, 49 incisos 1 y 2, 67 inciso 2 y 330 numeral 5 ibídem, entre otros.

14 Al respecto expresó la Corte lo siguiente en la sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: “La conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa a ultranza del medio ambiente sano, en tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una existencia y vida plena.

Desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones.”

15 Ver sentencia T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa. En este fallo la Corte reconoció la importancia del agua de la siguiente forma: “Ningún sentido tendría pretender asegurar la vida, bien sea humana o de cualquier otra especie, sin asegurar el derecho al agua, en sus dimensiones básicas, como fundamental. No sólo desde el punto de vista científico existe un consenso sobre lo esencial que es el agua para la vida. Muchas de las culturas indígenas y negras de la nación, siguen aportando sus conocimientos ancestrales al respecto, los cuales no han hecho más que insistir en la importancia del agua dentro de nuestro entorno vital; se trata de ideas que anunciaban muchos de los contemporáneos discursos ecologistas.”

16 Ver sentencia T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa.

17 Ver las sentencias T-270 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-888 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-546 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa; T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa; T-616 de 2010, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, entre otras.

18 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

19 Cfr. sentencia T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa.

20 Ver Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

21 La Corte señaló algunos ejemplos de estos dos tipos de obligaciones en la sentencia T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa, de la siguiente manera:

“3.5.6. Como se indicó, las obligaciones derivadas del derecho fundamental al agua pueden implicar facetas positivas, que demanden medidas complejas por parte del Estado, como la realización de obras, o facetas negativas, que supongan la abstención por parte de la Administración. Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional.

3.5.6.1. Como ejemplo de protección a una faceta positiva del derecho, puede citarse la reciente sentencia T-974 de 2009, en la cual la Corte Constitucional tuteló los derechos a la

vida y la salud de una comunidad que se veía afectada ante las constantes inundaciones producidas por el desborde del río La Vieja. Los tutelantes alegaban que la no construcción de un colector interceptor de alcantarillado que evita la salida directa de las descargas al Río y la falta de mantenimiento de unos diques de protección en el mismo, eran la causa de las inundaciones que pongan en peligro los mencionados derechos constitucionales. La Corte Constitucional decidió conceder la acción de tutela, considerando que (i) desde hacía más de 3 décadas –desde mediados de los años 70 del siglo pasado– la Administración conocía el problema y había decidido tratarlo; (ii) que las normas, tanto constitucionales y legales como reglamentarias, territoriales y convencionales imponían el deber de tomar medidas; y (iii) que los derechos de los accionantes estaban en riesgo.

3.5.6.2. También se han tutelado facetas negativas del derecho al agua. La Corte consideró que se había irrespetado el derecho a acceder al agua, incluso en el caso de predios rurales, no urbanos, cuando por actos positivos de la Administración, así se encontraran justificados, se había afectado el acceso al agua a las personas que habitan permanente o temporalmente en los mismos. Así ocurrió, por ejemplo, en la sentencia T-381 de 2009, caso en el que, luego de reconocer el impacto que una obra había tenido sobre el acceso a fuentes de agua para los predios de los tutelantes, la Corte resolvió ordenar que se adoptaran las medidas adecuadas y necesarias para asegurar que el problema encontrara una solución definitiva.”

22 Ver artículo 8 del Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto 2811 de 1974) en concordancia con el artículo 674 y ss. del Código Civil.

23 Ver sentencia T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa.

24 En la sentencia T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa, con fundamento en el informe de desarrollo humano del año 2006 Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Corte explicó que el argumento de “la escasez” del agua es engañoso y restrictivo. Engañoso porque mucho de lo que parece ser escasez es una consecuencia de políticas de la mala gestión de los recursos hídricos, y restrictivo porque la disponibilidad física del agua es sólo una dimensión del tema de la inseguridad de agua. Por ello concluyó que el verdadero problema que afronta el mundo en la actualidad es de gestión, al respecto indicó: “Hasta hace relativamente poco tiempo, el agua se consideraba un recurso disponible infinito que se

podía desviar, consumir o contaminar para generar riqueza. La escasez, afirma, es un resultado inducido por políticas que surgen de un sistema profundamente erróneo, 'la consecuencia predecible de una demanda inagotable que persigue un recurso subvaluado'."

25 Ver AMAYA NAVAS, Oscar Darío. "La protección del agua en Colombia dentro del marco de la Constitución Política y ecológica de 1991". En Derecho de aguas, Tomo 1. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2003. P.p. 103-123.

26 El Decreto 1768 de 1994 define estas entidades así: "Artículo 1º.- Naturaleza jurídica. Las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente."

27 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones". También es importante resaltar la expedición de la Ley 373 de 1997 "Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua" y que obliga a que todo plan ambiental regional y municipal incorporare obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua.

28 El proceso sancionatorio ambiental fue recientemente regulado por la Ley 1333 de 2009.

29 Artículo 36 de la Ley 1333 de 2009.

30 Ver Sentencia T-125 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

31 Artículos 4 y 6 de la Constitución.

32 Sentencia T-125 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

33 Ver artículos 2, 4, 8, 22, 25, 41, 44, 46, 80, 83, 95, entre otros.

34 Sentencia C-058 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

35 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

36 M.P. Antonio Barrera Carbonell

37 Ver las Sentencias: T-225 del 17 de junio de 1992. MP. Jaime Sanín Greiffenstein, T-617 del 13 de diciembre de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero, SU-360 del 19 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero y T-772 del 04 de septiembre de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

38 Ver las Sentencias: T-225 del 17 de junio de 1992. MP. Jaime Sanín Greiffenstein, T-617 del 13 de diciembre de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero, SU-360 del 19 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero y T-772 del 04 de septiembre de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

39 Sentencia T-940 del 19 de noviembre de 1999. Vladimiro Naranjo Mesa.

40 Ibídem. Sentencia SU-360 del 19 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero.

41 Cfr. Sentencia T-053 del 24 de enero de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

42 “Sentencia T-438 del 17 de septiembre de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero.”

43 Cfr. Sentencia T-729 del 25 de agosto de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño.

44 “Sentencia T-160 del 29 de abril de 1996. MP. Fabio Morón Díaz.”

45 Ibídem. Sentencia T-729 del 25 de agosto de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño.

46 Ibídem. Sentencia T-053 del 24 de enero de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

47 Ibídem. Sentencia SU-360 del 19 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero.

48 Ver a folio del cuaderno 3, respuesta de la Alcaldía de Montería.

49 Ver folios 25 al 41 del cuaderno principal.

50 Acto administrativo que afecta al grupo representado por el accionante.

51 Regula el uso del agua y de residuos líquidos.

52 Artículo 186 del Decreto 1594 de 1994 y 32 de la Ley 1333 de 2009..

53 Artículo 187 ibídem.

54 Ley 99 de 1993, artículo 31 numerales 2, 12y 17.

56 Ver las Sentencias: T-225 del 17 de junio de 1992. MP. Jaime Sanín Greiffenstein, T-617 del 13 de diciembre de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero, SU-360 del 19 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero y T-772 del 04 de septiembre de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

57 Ver numeral 4.2.6. de esta Sentencia.

58 Ver folio 4 del cuaderno principal escrito de fecha 15 de octubre de 2008 dirigido al grupo de lavadores de autos de la ribera del río Sinú, en el cual la secretaría de gobierno municipal reconoce que no cuenta con un plan de reubicación para las personas que ocupan irregularmente el espacio público.

59 El cual regula el uso del agua y residuos líquidos.

60 Ver folio 122 del cuaderno 3.

61 Afirmación que no fue desvirtuada por las autoridades accionadas.