

T-482-94

Sentencia No. T-482/94

JUNTA DE ACCION COMUNAL-Interposición de tutela

En el estado actual de la jurisprudencia de esta Corporación, en materia de la legitimidad activa de la acción de tutela, es tema que no admite duda, el de la legitimidad de las mencionadas entidades de carácter cívico, social y de utilidad común no gubernamentales para ejercer las acciones judiciales correspondientes enderezadas a la satisfacción judicial de sus derechos constitucionales fundamentales, y la de las demás personas que representen y hagan parte del ámbito subjetivo de su actuación constitucional y legal; en efecto, el carácter abierto de la acción de tutela, que se encuentra en el artículo 86 de la Constitución, según los precisos términos empleados por el Constituyente, admite que aquel instrumento judicial pueda ser ejercido por cualquier persona en nombre propio o en el de otra, para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, y esta habilitación legal comprende, desde luego, al mencionado tipo de personas o entidades de carácter asociativo.

DERECHOS COLECTIVOS-Protección/ACCION POPULAR/ MEDIO AMBIENTE SANO

La jurisprudencia constitucional ha establecido que si bien el ambiente se constituye en un derecho colectivo, susceptible de amparo a través de las acciones populares, cuando conlleva la amenaza o vulneración de un derecho fundamental como la vida y la salud, es posible su protección a través de la acción de tutela, lo que se ha denominado conexidad. se trata de una reclamación autónoma de unos derechos colectivos que deben tramitarse por vía de las acciones populares.

REF.: Expediente No. T-41132

Peticionarios:

Juntas de acción comunal de los sectores del “Níspero” y “La Carretera” del Barrio Canta Claro y la “Corporación para el Desarrollo de Cantaclaro” de Montería.

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Santafé de Bogotá, D.C., octubre veintiocho (28) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

La Sala de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los Honorables Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre la sentencia relacionada con la acción de la referencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería el día 2 de Junio de 1994.

ANTECEDENTES:

A. La Petición

1. El 25 de Mayo de 1994, los ciudadanos Carmelo Pions Artuz, Plinio Salgado Mora, y Robinson Monterroza, en su calidad de Presidentes de las Juntas de acción comunal de los sectores del “Níspero” y “La Carretera” del Barrio Canta Claro y de la “Corporación para el Desarrollo de Cantaclaro” de Montería, presentaron ante el Juzgado Civil del Circuito de Montería-reparto-, un escrito mediante el cual se ejerce la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución, cuyo conocimiento correspondió por competencia al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería. En el correspondiente escrito solicitan la protección de sus derechos constitucionales al medio ambiente sano, a la salud y a la igualdad, para que mediante orden a “quien corresponda” se proceda a la realización de las obras de infraestructuras necesarias para la cesación inmediata de los problemas que aquejan a la comunidad de vecinos que “representan”.
2. Los fundamentos de hecho y de derecho que la peticionaria señala como causa de la acción impetrada se resumen como sigue:

a. Manifiestan los peticionarios que en las calles y viviendas ubicadas en los mencionados sectores del Barrio Canta Claro del municipio de Montería se han presentado inundaciones y el represamiento de aguas lluvias; en este sentido indican que el estancamiento de agua ha sido causa de enfermedades infecciosas, contagiosas y epidémicas, sin que se haya presentado la ayuda del gobierno para su tratamiento.

b. Manifiestan que la Secretaria de Planeación Municipal definió la factibilidad de la construcción de 4 Kilómetros de canales de drenaje, pero éste fue rechazado por el Alcalde por estimarlo costoso.

B. La Sentencia que se Revisa.

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería negó por improcedente la tutela de los derechos invocados por los peticionarios en la demanda de la referencia, mediante sentencia de Junio 14 de 1994.

La sentencia que se revisa, fundamenta su resolución en las consideraciones que se resumen así:

- Encuentra el despacho que, de los derechos invocados por los peticionarios, solamente el derecho a la igualdad tiene el carácter de fundamental que exige la Constitución, para que sea procedente el ejercicio de la acción de tutela, pues los derechos al medio ambiente sano son derechos constitucionales de carácter colectivo.

Advierte que de conformidad con lo señalado en el artículo 88 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 3o. del artículo 6o. del Decreto 2651 de 1991 y ante la existencia de otro medio de defensa judicial de aquel tipo de derechos, como es el de las acciones populares, no es procedente el ejercicio de la acción de tutela en este caso.

Observa que, en la acción de la referencia, no se invocaron derechos individualmente considerados de alguno de los vecinos y no se pretende su tutela judicial específica; por ello, en su juicio, resulta improcedente el reclamo elevado. También indica que en ningún momento han demostrado actuación alguna frente a las autoridades administrativas, dentro de los términos previstos por el artículo 47 de la ley 9a. de 1989, y por ello, no aparece fundamento suficiente para estimar que se haya desconocido el derecho constitucional a la

igualdad.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Primera. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9o de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace por virtud de la selección que de dicho acto practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de esta Corporación.

Segunda: La Legitimidad de las Juntas de Acción Comunal y de las Corporaciones de Vecinos para Ejercer la Acción de Tutela.

En primer término, y como cuestión preliminar de esta decisión, esta Corporación encuentra que, en el asunto de la referencia, la mencionada acción de tutela es ejercida por las juntas de acción comunal de los vecinos del Barrio Cantaclaro, no obstante, claro está, como se verá enseguida, que se equivoca la vía procedimental empleada en el caso concreto, para la pretendida satisfacción judicial de sus intereses legales y de sus derechos constitucionales específicos, relacionados con el medio ambiente y la salubridad públicas, que, de conformidad con las definiciones legales y constitucionales, son derechos colectivos.

En el estado actual de la jurisprudencia de esta Corporación, en materia de la legitimidad activa de la acción de tutela, es tema que no admite duda, el de la legitimidad de las mencionadas entidades de carácter cívico, social y de utilidad común no gubernamentales para ejercer las acciones judiciales correspondientes enderezadas a la satisfacción judicial de sus derechos constitucionales fundamentales, y la de las demás personas que representen y hagan parte del ámbito subjetivo de su actuación constitucional y legal; en efecto, el carácter abierto de la acción de tutela, que se encuentra en el artículo 86 de la Constitución, según los precisos términos empleados por el Constituyente, admite que aquel instrumento judicial pueda ser ejercido por cualquier persona en nombre propio o en el de otra, para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, y esta habilitación legal comprende, desde luego, al mencionado tipo de personas o entidades

de carácter asociativo.

Lo mismo se predica de otro tipo de entidades o reuniones de intereses, con personalidad jurídica o sin ella, que por la naturaleza política de su reconocimiento jurídico deben contraer el ejercicio de la acción de tutela a la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, o a la de sus afiliados, y no a la búsqueda de otros fines bien distantes de los propuestos por el Constituyente en el citado artículo 86 de la Carta Política.

La Constitución en este sentido impone el deber de acatar los límites concretos para el mencionado ejercicio y éste no puede adelantarse al servicio de causas extrañas a la defensa judicial de los derechos fundamentales; en este caso, la Corte encuentra que las asociaciones peticionarias en este caso, aunque por la vía procedimental equivocada, se proponen la defensa de derechos de rango constitucional y en esencia se ajustan a las previsiones constitucionales que regulan la legitimidad activa para dicha acción.

Tercera: La Improcedencia de la Acción de Tutela como Mecanismo Autónomo y Directo para la Tutela Judicial de los Derechos Colectivos como los de las Salubridad Pública del Medio Ambiente.

En esta oportunidad, como aspecto de carácter sustancial y de fondo, comprometido en la situación planteada en la providencia que se examina, se debate el tema de la procedencia o improcedencia de la acción de tutela de los derechos constitucionales fundamentales prevista en el artículo 86 de la Carta Política, para procurar el amparo judicial, directo y autónomo, de los derechos colectivos y del ambiente, como son los derechos constitucionales a la salubridad pública y al ambiente sano.

Es claro que los mencionados derechos constitucionales no son objeto directo ni autónomo de la acción de tutela del artículo 86 de la Carta, y así lo ha sostenido esta Corporación, en varias oportunidades como se reitera en esta oportunidad.

El derecho a gozar de un ambiente sano se encuentra consagrado en el Título II, Capítulo 3o. de la Constitución Política “de los derechos colectivos y del ambiente”. Para esta categoría de derechos, el constituyente estableció como mecanismo específico de protección las llamadas acciones populares, estipuladas en el artículo 88 de la Constitución Política, que dispone:

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.”

Además, sobre las acciones populares, ha señalado la Sala Plena de esta Corporación:

“6. En este orden de ideas se observa que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, al consagrar las denominadas Acciones Populares como otro de los instrumentos de defensa judicial de los derechos de las personas, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas; estas aparecen previstas para operar dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública; igualmente, se señala como objeto y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por virtud de estas acciones, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica. No obstante lo anterior, esta lista no es taxativa sino enunciativa y deja dentro de las competencias del legislador la definición de otros bienes jurídicos de la misma categoría y naturaleza.

“Queda claro, pues, que estas acciones, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar otros derechos de similar naturaleza, siempre que estos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica.

“También se desprende de lo anterior que las acciones populares aunque se enderecen a la protección y amparo judicial de estos concretos intereses y derechos colectivos, no pueden establecerse ni ejercerse para perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos; para estos últimos fines el constituyente erigió el instituto de las acciones de grupo o de clase y conservó las acciones ordinarias o especializadas y consagró como complemento residual la Acción de Tutela.

“Dentro de este ámbito, a lo sumo, podría establecerse en la ley, como consecuencia de su ejercicio y del reconocimiento de su procedencia, una recompensa o premio a quien en

nombre y con miras en el interés colectivo la promueva. Por su finalidad pública se repite, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.

“Además, la Carta señala la posibilidad de establecer por vía legislativa los casos de responsabilidad civil objetiva por daños inferidos a los derechos e intereses colectivos, los que pueden reclamarse -se repite- en ejercicio de las acciones ordinarias que procuran la indemnización o reparación individual y/o de las de grupo o de clase, que obedecen a la lógica de los intereses difusos y permiten especiales modalidades de tramitación del proceso y de ejecución del fallo.

“Característica fundamental de las Acciones Populares previstas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Nacional, es la que permite su ejercicio pleno con carácter preventivo, pues, los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto y en consecuencia no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas. Desde sus más remotos y clásicos orígenes en el Derecho Latino fueron creadas para prevenir o precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses sobre cuya protección no siempre cabe la espera del daño. En verdad, su poco uso y otras razones de política legislativa y de conformación de las estructuras sociales de nuestro país, desdibujaron en la teoría y en la práctica de la función judicial esta nota de principio. Los términos del enunciado normativo a que se hace referencia en este apartado, no permiten duda alguna a la Corte sobre el señalado carácter preventivo, y se insiste ahora en este aspecto dadas las funciones judiciales de intérprete de la Constitución que corresponden a esta Corporación.

“Además, su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.” (Sentencia No. 67/93 de 24 de febrero de 1993. Magistrados Ponentes: Dr. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón).

Del carácter colectivo que se otorgó en la Constitución de 1991 “al derecho al goce de un

ambiente sano”, se desprende que la acción de tutela no es procedente para obtener de manera autónoma su protección, porque el mecanismo judicial especial que previó el constituyente para el amparo del mismo, es el de las acciones populares. Es así como el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991, que recoge las causales de improcedencia de la acción de tutela, establece en el numeral 3o., que la misma no es procedente cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política; y agrega que lo anterior no obsta para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

Sobre el inciso segundo del numeral 3o. mencionado, ha dicho esta Corporación:

“La redacción de la segunda parte del numeral comentado puede llevar a la errada interpretación según la cual la acción procedería para la protección de derechos colectivos, cuando en realidad los derechos amenazados o violados deben ser de la naturaleza de los amparables por la tutela. Interpretación contraria haría devenir inconstitucional el precepto, no sólo por cuanto la tutela es una acción judicial viable para la defensa de derechos fundamentales, sino también, en razón de que el constituyente estableció como vía judicial especial, acciones populares para la garantía de los derechos enunciados en el artículo 88 de la C.N.” (Sentencia No. T-163 de abril 27 de 1993. Mag. Ponente Dr. Fabio Morón Díaz. Pag. 21 párrafo segundo).

Bajo estas condiciones, la acción de tutela se concibió única y específicamente como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y en ciertos eventos por particulares, siempre que no exista otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio y para evitar un perjuicio irremediable.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha establecido que si bien el ambiente se constituye en un derecho colectivo, susceptible de amparo a través de las acciones populares, cuando conlleva la amenaza o vulneración de un derecho fundamental como la vida y la salud, es posible su protección a través de la acción de tutela, lo que se ha denominado conexidad.

Ha sostenido la Corte Constitucional sobre el particular:

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

“Luego, el amparo mediante la acción de tutela de los derechos fundamentales, no puede distraerse por el juez cuando su violación o amenaza, se encuentren en concurrencia circunstancial con violaciones a derechos colectivos. Aquellos serán amparados en toda circunstancia otorgando la primacía constitucional que dispuso el Constituyente (Art. 5o.), mediante la acción de tutela, sin perjuicio de las acciones populares, que en igual sentido deben amparar los derechos colectivos vinculados.” (Sentencia No. T-163/93. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Para determinar la conexidad existente entre la vulneración del derecho al ambiente sano y la violación o amenaza de un derecho constitucional fundamental, es necesario analizar el caso concreto a fin de establecer el grado de afectación del derecho fundamental.

De acuerdo con lo anterior, ha establecido la Corte requisitos, para la protección del derecho a un ambiente sano, a través de la acción de tutela, los siguientes:

“a) Que el peticionario de la acción de tutela sea la persona directa o realmente afectada y exista prueba sobre la vulneración o amenaza.

“b) La existencia de un nexo causal entre el motivo alegado y el daño o amenaza.” (Sentencia No. T-231 /93 de junio 18. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

“Artículo 47. Toda persona o grupo de personas tienen derecho a solicitar y obtener los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, recolección de basuras y teléfono para su vivienda. Bastará la prueba de la habitación de personas para ser titular

del derecho.

“Las empresas o autoridades que presten los servicios públicos a los cuales se refiere el inciso anterior, no podrán exigir requisitos adicionales al previsto en el inciso anterior. El derecho a la prestación del servicio quedará condicionado al pago de los costos de conexión a que hubiere lugar y a la posibilidad técnica de la prestación del mismo. Sin embargo, para la vivienda de interés social el pago de los costos de instalación se hará una vez efectuada la conexión mediante plazos y condiciones que consulten la capacidad económica del usuario, sin exceder los términos previstos para la financiación de la vivienda de interés social. En la liquidación del valor o derecho de conexión no se podrán incluir costos de extensión de la red primaria de distribución.

“Las entidades sólo podrán negar las peticiones por razones de carácter técnico, mediante resolución motivada de la cual se dará traslado al personero, quien podrá coadyuvar la solicitud de reconsideración de la petición de la comunidad si considera que no existen motivos justificados para negar el servicio.

“En todo caso, las autoridades que suministren los servicios públicos definidos en el primer inciso preferirán las solicitudes de los ocupantes de viviendas de interés social.”

En mérito de lo expuesto, la Sala No. Ocho de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- Confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería, el catorce (14) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994), en el asunto de la referencia, por las razones precedentes.

Segundo.- Comunicar la presente decisión al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería, para los efectos de la notificación a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese e insértese en la Gaceta Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

13