

T-547-95

Sentencia No. T-547/95

ACCION DE TUTELA-Improcedencia frente a derechos e intereses colectivos/ACCION POPULAR-Terreno abandonado/DERECHO A LA SEGURIDAD PUBLICA-Terreno abandonado/DERECHO A LA SALUBRIDAD PUBLICA-Terreno abandonado

La acción de tutela se dirige contra la propietaria de un lote de considerable extensión, en razón de la situación de abandono y descuido que se observa respecto del anotado terreno, que ha terminado por convertirlo en foco de infecciones y de inseguridad. Las pruebas practicadas traslucen la afectación de derechos e intereses colectivos, vinculados con la seguridad y la salubridad, bienes que, como es sabido, se protegen, principalmente, a través de las acciones populares. No se ha comprobado que la lesión a los derechos e intereses colectivos, repercuta en la violación individual y concreta de un derecho fundamental del actor y de los demás vecinos. Naturalmente, los efectos negativos de la omisión denunciada, por comprometer un bien colectivo, se reflejan de manera difusa sobre la población afectada. En el curso de la acción popular, luego de establecer la vulneración a los intereses colectivos, se tendrán que adoptar las medidas más adecuadas para resolver la controversia planteada. Desde luego, si los hechos se proyectan en una amenaza o lesión individualizadas de los derechos fundamentales de las personas, siempre que ello se demuestre de manera concreta, la acción de tutela podría servir de medio judicial de protección.

COMPETENCIA-Identificación de las partes en tutela

NOVIEMBRE 23 DE 1995

Ref.: Expediente T-77521

Actor: Alfonso Antonio González Vanegas

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela T-77521 adelantado por ALFONSO ANTONIO GONZALEZ VANEGRAS contra la ZONA FRANCA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE SANTA MARTA

ANTECEDENTES

1. El señor Alfonso Antonio González Vanegas, vecino de la ciudad de Santa Marta, habita frente a un globo de terreno, de aproximadamente 100 metros cuadrados, situado entre las calles 6a. y 7a. y las carreras 3a. y 4a. de esa ciudad.

El 2 de marzo de 1995, el señor González Vanegas denunció, ante la Personería Delegada para los Derechos Humanos de Santa Marta, que el lote frente al cual habita, perteneciente a la Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta, se ha convertido - toda vez que está compuesto por viviendas semi-derruidas - en un lugar sumamente inseguro, donde se esconden delincuentes y antisociales de toda laya. Según el denunciante, en el sitio han ocurrido varios asesinatos, el último de los cuales se cometió el 26 de febrero de 1995, siendo su víctima uno de los vecinos del barrio. Además, el lote se ha convertido en un basurero que, también, los perjudica.

La Delegada del Ministerio Público enteró de los hechos a la Secretaría de Gobierno de Santa Marta, y propuso - dada la gravedad de la denuncia presentada - la conformación de una comisión integrada por funcionarios de la Personería y la Secretaría con el fin de practicar una inspección ocular al terreno objeto de la denuncia.

La diligencia se realizó el día 7 de marzo de 1995, sin la presencia de la Secretaría de

Gobierno. En el acta de la inspección, el Personero Delegado para los Derechos Humanos "pudo observar que en este lugar se localiza un lote semi enmontado y en el cual se arrojan basuras, no está cerrado y al decir de los vecinos, en este lote se cometan toda clase de fechorías y en los carnavales de este año fue asesinado un joven que vivía colindante con el terreno objeto de la queja". El delegado del Ministerio Público anotó, igualmente, "que este lote es un sitio propicio para la delincuencia debido al aspecto de abandono que presenta".

2. El 9 de marzo de 1995, la Personería Delegada para los Derechos Humanos puso en conocimiento de la Secretaría de Gobierno los resultados de la inspección judicial y manifestó que el lote localizado entre las calles 6a. y 7a. y las carreras 3a. y 4a. de la ciudad de Santa Marta, "es aprovechado por toda clase de maleantes para hacer sus fechorías, intranquilizando a los moradores del lugar". Por estos motivos, el Personero solicitó a la Secretaría de Gobierno "que se obligue a la Zona Franca Comercial tomar los correctivos necesarios".

3. Mediante oficio fechado el 14 de marzo de 1995, la Secretaría de Gobierno de Santa Marta solicitó al Gerente de la Zona Franca una autorización para efectuar trabajos de limpieza y cerramiento en el terreno objeto del conflicto, la cual nunca obtuvo respuesta por parte de esa entidad.

4. El 18 de mayo de 1995, el señor Alfonso Antonio González Vanegas, en su propio nombre y en representación de la comunidad de los barrios Norte y San Martín de la ciudad de Santa Marta - cuya autorización anexa -, interpuso acción de tutela, ante el Juzgado Noveno Penal del Circuito de esa ciudad, contra la Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta, por considerar que ésta les ha vulnerado sus derechos a la vida, a la tranquilidad, a la salud, a la libre circulación y al medio ambiente.

El demandante señala que la Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta viene operando en esta ciudad desde hace aproximadamente diez años. Durante este tiempo, la empresa ha adquirido una serie de inmuebles - con el fin de ampliar sus instalaciones - dentro del lote que se encuentra frente a su casa, el cual, debido al descuido y la omisión de la Zona Franca, se ha convertido en foco de insalubridad y peligro, en detrimento de los derechos fundamentales de los vecinos del sector.

Los derechos a la salud (C.P., artículo 49) y al medio ambiente (C.P., artículo 79) se han visto

vulnerados por la acumulación de basuras, animales muertos y el estancamiento de aguas lluvias en el lote que, por desidia de la Zona Franca, no ha sido cerrado. En consecuencia, la omisión de la entidad demandada ha generado la contaminación del medio ambiente y graves problemas de salubridad en el Barrio. Así, por ejemplo, señala como la falta de aseo del terreno ha causado enfermedades a los moradores del sector, en especial a los menores de edad, tales como gripe, fiebres y paludismo, toda vez que el lugar es propicio para la reproducción de insectos transmisores del paludismo, la fiebre amarilla, el cólera, etc.

Los derechos a la vida (C.P., artículo 11), a la tranquilidad y a la libre circulación (C.P., artículo 24), también han sido conculcados por el descuido de la entidad accionada, toda vez que la falta de cerramiento y de cuidado del lote en cuestión ha propiciado la presencia de “personas indeseables, delincuentes, drogadictos, asesinos, y toda clase de delincuencia común”, quienes ponen en peligro la integridad de los vecinos del lugar y restringen su posibilidad de desplazamiento, como quiera que “parecen unas sombras que se esconden en las casas a medio demoler y acechan al transeúnte que camina por las calles”. Tan grave es la situación, que el día 26 de febrero de 1995, alrededor de las 23:00 horas, el señor Alexander Pérez Jiménez, habitante de la zona, fue asesinado en los alrededores del lote de marras.

Con fundamento en los hechos anteriores, el actor solicitó que se ordenara a la Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta el cerramiento del lote ubicado entre las calles 6^a. y 7^a. y entre las carreras 3^a. y 4^a. de la ciudad de Santa Marta.

5. Con la admisión de la solicitud de tutela, la Juez Novena Penal del Circuito de Santa Marta ordenó, entre otras cosas: (1) notificar al representante legal de la Zona Franca; (2) practicar una inspección judicial al sector comprendido entre las calles 6^a. y 7^a. y las carreras 3^a. y 4^a. de la ciudad de Santa Marta; (3) solicitar al Gerente de la Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta se sirviera informar si el lote situado entre las calles 6^a. y 7^a. y las carreras 3^a. y 4^a. pertenece a esa entidad.

6. El 24 de mayo de 1995, la Juez Novena Penal del Circuito de Santa Marta practicó la diligencia de inspección judicial con intervención de un perito designado por la Secretaría de Salud del Departamento del Magdalena. En el acta, el Juzgado manifestó que “se hicieron presentes los habitantes del sector que residen frente al lote, (...). La señora que habita en la

casa Nº 6-46 manifestó que a su hijo el día sábado de carnaval lo habían asesinado llegando a su casa y fue tirado a ese lote. La suscrita juez, secretaria y perito nombrado hacen un recorrido en lo posible del lote ya señalado, pudiendo decir la juez que observa que el lote se encuentra enmontado, está convertido en basurero, expele olores desagradables, etc".

7. En su informe, el perito - Supervisor Técnico de la Sección de Protección de Aire, Agua y Suelo de la Secretaría de Salud del Magdalena - destacó que durante la inspección técnica sanitaria, pudo observar que el sitio ha sido utilizado "como botadero abierto de desechos sólidos", "se perciben malos olores" y "existen criaderos de roedores domésticos". En conclusión, el perito opinó que "estas condiciones inadecuadas de eliminación de basuras han convertido el sector en una zona de alto riesgo sanitario, donde se atenta contra la salud de los habitantes".

8. El apoderado de la Sociedad Operadora Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios de Santa Marta S.A. - SOFRASA S.A. -, puso en conocimiento del Juzgado que "los terrenos o manzana por usted referenciados (...), son algunos de propiedad del Ministerio de Comercio Exterior, los cuales pertenecían al anterior establecimiento público Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta, ente que fue eliminado dentro del proceso de privatización ordenado por el decreto 2111 de 1992".

De igual forma, manifestó que SOFRASA S.A. viene operando la Zona Franca de Santa Marta desde septiembre de 1994, y que desde esa época la compañía ha intentado integrar el lote a su patrimonio, lo cual no ha sido posible en razón de impedimentos técnicos y jurídicos. En efecto, "de hacerlo estaríamos ocasionando primero un perjuicio a la comunidad que vive en este sector puesto que por esta vía está ubicado el desagüe de las aguas lluvias de estos barrios, y provocando el taponamiento de las mismas ocasionando por ende inundaciones, así mismo como usted podrá determinar no todos los terrenos que se encuentran en la manzana son de propiedad del Ministerio de Comercio Exterior, ya que algunos habitantes no lograron negociar con el gobierno y otros no es clara su tradición lo cual les ha impedido vender y por ende integrarlos a la Zona Franca".

No obstante lo anterior, el apoderado de SOFRASA S.A. manifestó que esta entidad ha venido limpiando el lote con frecuencia, lo cual puede comprobarse si el Juzgado efectúa una inspección al terreno.

9. Mediante sentencia de mayo 31 de 1995, el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Santa Marta tuteló el derecho del actor a gozar de un medio ambiente sano y ordenó al Gerente de la Sociedad Operadora Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios de Santa Marta S.A. - SOFRASA S.A.- que, en un plazo de 48 horas, iniciara las acciones necesarias para que el lote objeto del conflicto fuera limpiado y tapiado. Aclaró, igualmente, que el cerramiento debía producirse en un plazo máximo de 10 días.

Para la adopción de la anterior decisión, el Juez de primera instancia consideró que “de conformidad con la inspección judicial mediante perito idóneo practicada por este Juzgado, ese sector está convertido en una zona de alto riesgo sanitario, atentando contra la salud de los habitantes. Siendo ésta la verdadera y real situación sanitaria actual de dicho sector”.

10. SOFRASA S.A. impugnó el fallo con base en los siguientes argumentos: (1) la acción de tutela no debió prosperar, toda vez que se dirigió contra una entidad inexistente (la Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta fue liquidada en virtud de los decretos 2111 de 1992 y 1125 de 1993); (2) el Juzgado no puede obligar a SOFRASA S.A. a cerrar el lote, como quiera que ello implicaría “una inversión millonaria, además para proceder al cerramiento de cualquier inmueble, se necesita el permiso de la Secretaría de Planeación del Distrito de Santa Marta. (...). SOFRASA S.A., no puede obtener este permiso por no ser propietaria del lote a cercar”; (3) con el fallo de tutela se coloca al Gerente de SOFRASA S.A. en la disyuntiva de incumplir la orden de tutela o incumplir el código de urbanismo local, lo cual, en ambos casos, implica sanciones consistentes en arresto y multa.

11. Por providencia de julio 5 de 1995, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Santa Marta revocó, en todas sus partes, el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Santa Marta.

El ad-quem consideró que el amparo no era procedente, toda vez que el derecho a un medio ambiente sano no es fundamental y, por lo tanto, la vía procedente para su protección no es la acción de tutela sino las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución. En este orden de ideas, el Tribunal argumentó que “para que fuera procedente la acción de la referencia, el peticionario, debió intentar una acción popular con fines concretos o ejercer la acción de tutela basando su petición en el amparo judicial específico de un derecho constitucional fundamental”.

El fallador de segunda instancia consideró que la acción de tutela no podía prosperar, como quiera que no se interpuso contra quien estaba obligado a responder por los actos contrarios a los derechos fundamentales. En efecto, la tutela se impetró contra la Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta, entidad que fue eliminada dentro del proceso de privatización por el Decreto 2111 de 1992.

La anterior decisión fue enviada a la Corte Constitucional para su eventual revisión y, al ser seleccionada, correspondió a esta Sala su conocimiento.

FUNDAMENTOS

1. La Corte reiterará su doctrina sobre la improcedencia de la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de derechos colectivos, salvo que se compruebe una conexidad específica e individualizada con la vulneración de un derecho fundamental, lo que en modo alguno aparece acreditado en el expediente. Por consiguiente, se confirmará la sentencia objeto de revisión y se expondrán brevemente las razones en las que se apoya la presente decisión.
2. La acción de tutela se dirige contra la Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta, propietaria de un lote de considerable extensión, en razón de la situación de abandono y descuido que se observa respecto del anotado terreno – que colinda con las viviendas del actor y de los demás moradores de los barrios Norte y San Martín -, que ha terminado por convertirlo en foco de infecciones y de inseguridad. Las pruebas practicadas, en efecto, traslucen la afectación de derechos e intereses colectivos, vinculados con la seguridad y la salubridad, bienes que, como es sabido, se protegen, principalmente, a través de las acciones populares.

No se ha comprobado que la lesión a los derechos e intereses colectivos, repercuta en la violación individual y concreta de un derecho fundamental del actor y de los demás vecinos. Naturalmente, los efectos negativos de la omisión denunciada, por comprometer un bien colectivo, se reflejan de manera difusa sobre la población afectada. Sin embargo, las autoridades de policía tienen el deber de actuar y hacer cumplir las normas sanitarias existentes, lo mismo que extender su protección material a los miembros de la comunidad. En todo caso, en el curso de la acción popular, luego de establecer la vulneración a los

intereses colectivos, se tendrán que adoptar las medidas más adecuadas para resolver la controversia planteada. Desde luego, si los hechos se proyectan en una amenaza o lesión individualizadas de los derechos fundamentales de las personas, siempre que ello se demuestre de manera concreta, la acción de tutela podría servir de medio judicial de protección.

3. La consideración anterior es suficiente para confirmar la sentencia materia de revisión. Empero, la Corte no comparte la tesis del tribunal, según la cual se habría violado, por parte del juez de instancia, el derecho al debido proceso de la Sociedad Operadora de la Zona Franca de Santa Marta S.A., “Sofrasa S.A.”, que resultó condenada, pese a que la entidad demandada no era ésta sino la “Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta”.

Si bien la regla general, en materia de tutela, no puede ser otra que la de contraer los efectos de la sentencia a las partes identificadas en la demanda, excepcionalmente puede presentarse una situación distinta si se determina claramente el sujeto causante de la lesión y a éste se le brinda el derecho al debido proceso, que además ejerce a plenitud. En el presente caso, se observa que la entidad demandada fue suprimida en virtud del Decreto 2111 de 1992; sin embargo, el lote cuyo aparente abandono es causa del problema referido en los antecedentes sigue figurando a su nombre en los certificados de la oficina de instrumentos públicos y, en general, los bienes e inmuebles que la integraban, son objeto de administración y manejo por parte de “Sofrasa”, que justamente opera sobre la zona franca contra la cual se enderezó la acción de tutela. De hecho, esta última entidad en su intervención dentro del proceso de primera instancia, señaló: “No obstante lo antes planteado, SOFRASA, ha venido limpiando el lote del Ministerio frecuentemente”.

Suprimida la entidad originalmente demandada, la cual no obstante continua conservando la titularidad del derecho de dominio sobre el terreno, para los efectos de la controversia suscitada, lo decisivo – incluso desde el punto de vista de los demandantes – era incorporar al proceso a la persona que jurídicamente estaba obligada a cuidar y conservar los activos de la zona franca, y cabalmente esta función fue asumida por “Sofrasa”, hasta el punto de que ella manifiesta haber “limpiado” el mencionado lote. Si la materia de fondo versaba sobre el cumplimiento de obligaciones y cargas de mera conservación, la vinculación procesal de “Sofrasa” – presuntamente encargada de este menester -, a la cual se le notificó la demanda – lo que le permitió intervenir en el proceso desde su iniciación y hasta su culminación -, no

puede considerarse un desacuerdo del juez de instancia, independientemente de que a la postre la demanda no estaba llamada a prosperar por la razón expuesta en el punto anterior.

D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

R E S U E L V E:

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en la presente providencia, la sentencia del 5 de julio de 1995, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, Sala de Decisión Penal.

SEGUNDO.- LIBRESE comunicación al Juzgado Noveno Penal del Circuito de Santa Marta, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá,

D.C., a los veintitrés (23) días del mes noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).).