

ACCION DE TUTELA-Criterios para determinar su procedencia cuando se afectan derechos colectivos

ACCION DE TUTELA Y ACCION POPULAR-Caso en que no procede la tutela por afectación de derechos fundamentales por existencia de aguas negras frente a vivienda

Las peticionarias no demostraron la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales, pues dentro del expediente, no obra prueba alguna que acredite que producto de esta situación, ellas o miembros de su núcleo familiar padezcan o estén sobrellevando problemas de salud, o haya sido afectado su derecho o a la integridad personal. Por el contrario, sí existe documentación e informes técnicos que señalan la supuesta existencia de un derecho colectivo vulnerado que afecta a los residentes de un sector de La Dorada. No significa lo anterior, que las accionantes carezcan de un mecanismo de defensa eficaz para hacer valer sus derechos, como lo es la acción popular, instrumento idóneo para restablecer los derechos colectivos vulnerados. Empero, si previamente se ha recurrido a la acción popular, ésta no imposibilita que se pueda acudir a la acción de tutela como mecanismo subsidiario para evitar un perjuicio o daño irremediable en el evento que se amenace un derecho fundamental.

Referencia: expediente T-1059454

Acción de tutela instaurada por Lucy Aldana Rivera y Gladys Esther Zuluaga Padilla contra la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas, EMPOCALDAS S.A.

Magistrado ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D.C., veintisiete 27) de mayo de dos mil cinco (2005)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33

y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido lo siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, que en segunda instancia revocó el fallo de Tutela No. 20 del diez (10) de noviembre de dos mil cuatro (2004), proferido por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de La Dorada, Caldas, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El veintiséis (26) de octubre de dos mil cuatro (2004), las ciudadanas Lucy Aldana Rivera y Gladys Esther Zuluaga Padilla interpusieron acción de tutela contra la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas, EMPOCALDAS S.A., pues consideran que dicha entidad ha vulnerado sus derechos a un medio ambiente sano, en conexidad con los derechos fundamentales a la salud y a la vida. Dicha vulneración, a su juicio, tiene origen en la omisión de la demandada en adoptar las medidas necesarias para eliminar los problemas de salubridad pública, ocasionados por la obstrucción de las tuberías de alcantarillado que se presenta en el sector de las calles tercera (3ª) y cuarta (4ª) y la carrera séptima (7ª) del municipio de La Dorada, Caldas.

1. Hechos

1- En el mes de marzo de dos mil cuatro (2004), en el municipio de La Dorada, Caldas, en el sector comprendido entre las calles tercera (3ª) y cuarta (4ª) y la carrera séptima (7ª), se originó un problema de salubridad pública por contaminación ambiental, producto de una obstrucción de las tuberías del alcantarillado de aguas residuales.

2- Con ocasión de lo anterior, las aguas residuales dejaron de circular y anegaron la entrada y antejardines de las residencias de las peticionarias, ubicadas en la calle 4ª No. 7-03 y Carrera 7ª No. 3-37, respectivamente.

2. Pruebas relevantes que obran en el expediente y cuaderno principal

2.1- Copia de los oficios emitidos por el Hospital San Felix E.S.E., sección de Saneamiento

Ambiental, números 0148 de junio diecisiete (17) de dos mil cuatro (2004) y 0303 de veintidós (22) de octubre de dos mil cuatro (2004), dirigidos a la entidad EMPOCALDAS S.A. En ellos, el hospital informa sobre el deterioro del alcantarillado que recolecta las aguas residuales del sector objeto de esta tutela y, a su vez, solicita que se dé una solución inmediata al problema (fls. 13,14).

2.2- Copia del Oficio emitido por Hospital San Felix E.S.E., sección de Saneamiento Ambiental, mediante el cual da respuesta a lo requerido por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de La Dorada (fls. 33).

2.3- Copia de los oficios de junio veinticuatro (24) de dos mil cuatro (2004), expedidos por EMPOCALDAS S.A., en los cuales reconoce el problema en la red domiciliaria de las peticionarias, así como el daño en la red madre de alcantarillado. Igualmente, la misma entidad, el seis (6) julio de dos mil cuatro (2004), da respuesta a los oficios presentados por el Hospital. En ellos señala el valor de las obras de reposición de alcantarillado y la intención de buscar los recursos suficientes para comenzar a ejecutarlas (fls 35, 36, 37).

2.5- Cuatro (4) fotografías tomadas en el mes de marzo de dos mil cuatro (2004) en las que se puede observar el agua estancada en frente de los lugares de habitación.

II. INTERVENCIONES

1- Intervención del Hospital San Felix E.S.E., sección de Saneamiento Ambiental.

El veintisiete (27) de octubre de dos mil cuatro (2004) el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, con el fin de esclarecer los supuestos fácticos, dispuso oficiar al Hospital San Felix para que presentara un informe detallado sobre los problemas acaecidos en el sector. El Hospital, en cumplimiento de la orden, dio respuesta a los requerimientos formulados mediante oficio del veintiocho (28) de octubre de dos mil cuatro (2004). Por medio de éste, manifiesta que el grupo de Técnicos de Saneamiento Ambiental del Hospital, mediante escritos presentados el diecisiete (17) de junio y el veintidós (22) de octubre de dos mil cuatro (2004), le solicitó a la empresa EMPOCALDAS S.A. que proyecte e implemente de forma inmediata los mecanismos necesarios para solucionar la crisis de salubridad pública ocasionada por el deterioro de la red de alcantarillado de aguas pluviales. Del mismo modo, advierte que la falta de una pronta solución a dicho problema podrá desencadenar en una

emergencia sanitaria.

2- Intervención de la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas, EMPOCALDAS S.A.

EMPOCALDAS S.A., por intermedio de su administrador y con ocasión de los oficios enviados por el grupo técnico del hospital, comisiona a su personal para que confirme la ocurrencia del siniestro. Una vez verifica la existencia del problema, afirma que fueron implementadas las medidas necesarias para poner fin a las circunstancias generadoras del mismo. Señala que la situación era crítica y más compleja de lo esperado, pues para subsanar los daños de la red domiciliaria debía ser reemplazada la red madre de alcantarillado.

Asimismo, la gerente de la entidad, Doctora Heliana Giraldo Hurtado, mediante comunicación del seis (6) de julio de dos mil cuatro (2004), advierte que efectuar las obras necesarias implica incurrir en costos con los cuales la entidad no contaba en el momento, pero que de igual forma adelantará las gestiones necesarias para obtener los recursos requeridos y conseguir la aprobación de este rubro para la vigencia fiscal del año dos mil cinco (2005).

III. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1- Primera instancia

El Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de La Dorada, Caldas, en sentencia del diez (10) de noviembre de dos mil cuatro (2004), concede la protección de los derechos invocados por las peticionarias.

El Juez constitucional en sus consideraciones, formula una serie de preguntas para analizar el caso subexamine, las cuales lo llevan a concluir la existencia de una vulneración de derechos colectivos que, en conexidad, están afectando los derechos fundamentales de las peticionarias. Del mismo modo, considera que el mecanismo idóneo es la acción de tutela como único medio eficaz para la protección de los derechos vulnerados. Además, manifiesta que la carga de la prueba no está en cabeza de quien solicita el amparo ya que en la aplicación de esta acción solo se exige prueba sumaria.

Dentro de su fallo, el juez fija un plazo perentorio de cuarenta y ocho (48) horas para que sea suministrada la información sobre las gestiones realizadas por la entidad demandada para solucionar el represamiento de las aguas residuales en el sector. Igualmente, ésta le deberá

informar a las peticionarias a más tardar el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil cuatro (2004) la aprobación del respectivo presupuesto para la materialización de la obra. De la misma manera, da un plazo máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de la sentencia, para que la empresa EMPOCALDAS S.A. ejecute las obras definitivas de reparación del alcantarillado.

Añade el juez de conocimiento que una acción popular no es el mecanismo judicial idóneo para proteger los derechos de las peticionarias; por el contrario, piensa que la acción de tutela es eficaz para el amparo de los derechos invocados, como lo es el derecho a un ambiente sano, en conexidad con los derechos fundamentales a la salud y a la vida.

2. Impugnación

El ciudadano JHON JAIRO GIRALDO RAMÍREZ, en su calidad de Gerente Suplente, actuando en nombre y representación de EMPOCALDAS S.A., impugnó la decisión precitada por considerar que las peticionarias cuentan con un mecanismo de defensa idóneo y eficaz distinto al accionado, como lo son las acciones populares.

3. Segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, Sala de Decisión Penal, resolvió revocar el fallo impugnado y negar la tutela por improcedente tras considerar que las actoras contaban con el medio judicial de las acciones populares, idóneo para resolver lo solicitado.

El juez de segunda instancia parte de la premisa de la existencia de mecanismos alternos que proporcionan medios eficaces para la protección de derechos fundamentales, tales como los introducidos por la Ley 472 de 1998. También se refiere a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, situación en la cual el juez deberá exigir al actor demostrar que la vulneración de un derecho colectivo también amenace y afecte un derecho fundamental, caso en el cual se dará prevalencia a la acción de tutela.

Dentro de sus consideraciones, el Juez analiza las facultades de los jueces constitucionales para ordenar determinadas obras en el evento de que éstas resulten necesarias para prevenir o restablecer derechos fundamentales amenazados por hechos que afectan a una colectividad y concluye que dicha facultad no sólo tiene como fundamento la prueba efectiva de la lesión o amenaza del derecho fundamental del peticionario, sino también el análisis de idoneidad y posibilidades económicas y sociales para cumplir con el proyecto.

El Juzgador hace su análisis basado en cinco (5) puntos que transcribe textualmente de la sentencia T-1451 de 2000, en los que indica la procedencia de la acción de tutela como mecanismo protector de derechos fundamentales cuando éstos se vean lesionados o amenazados en consecuencia de la vulneración de derechos colectivos.

Considera el Tribunal que no se encuentran probadas los requisitos para la procedencia de la acción ya que las peticionarias no logran demostrar la afectación directa del derecho fundamental invocado. Finaliza diciendo que éstas contaban con otro mecanismo judicial igualmente efectivo para proteger sus pretensiones como lo es la acción popular. Por tal razón, revoca el fallo de primera instancia y niega la tutela por improcedente.

Revisión por la Corte Constitucional

Remitido el expediente a esta Corporación, mediante auto del cuatro (4) de marzo de 2005, la Sala de Selección Número Tres (3) dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

2. Presentación del caso y problema jurídico objeto de estudio

Las ciudadanas Lucy Aldana Rivera y Gladys Esther Zuluaga Padilla estiman que EMPOCALDAS S.A. está vulnerando su derecho a un medio ambiente sano, en conexidad con los derechos fundamentales a la salud y a la vida, por no implementar las medidas

conducentes a eliminar los problemas de salubridad pública, producto de la obstrucción de las tuberías de alcantarillado que se presentan en su sector de residencia. La entidad demandada reconoce la existencia de los problemas de salubridad alegados, pero señala que la obra que se requiere para aliviar los problemas es de gran envergadura y que en la actualidad no cuentan con los recursos necesarios para ponerla en marcha. Por tal razón, es su intención integrar dicha partida en el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal. Asimismo, la entidad EMPOCALDAS S.A., en los diferentes memoriales presentados ante los jueces de tutela, considera que es improcedente el amparo de tutela por existir otros mecanismos que protegen los derechos colectivos, como las acciones populares. El Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de La Dorada tuteló las pretensiones de las peticionarias. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, Sala de Decisión Penal, revocó el fallo del juez de primera instancia y negó la tutela por improcedente.

De conformidad con lo anterior, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la acción de tutela es procedente para proteger derechos de carácter colectivo, cuandoquiera que la afectación de éstos no guarde relación de causalidad con la posible vulneración o amenaza de derechos fundamentales. Para dar respuesta al interrogante planteado, la Corte comenzará por recordar su jurisprudencia en torno a este tema para examinar finalmente el caso concreto bajo análisis.

La Corte ha determinado reglas de ponderación que el juez debe tener en cuenta para conceder una acción de tutela cuando, producto de una amenaza de derechos colectivos, se derive la vulneración de derechos fundamentales¹. A juicio de esta corporación, en estos casos se requiere:

El análisis efectuado por esta Corporación parte de una premisa general según la cual la acción de tutela no procede para la protección de los derechos colectivos, pues la Constitución ha previsto en su artículo 88 que este tipo de derechos podrán ser protegidos por las acciones populares, reguladas en la ley 472 de 1998.²

Con la entrada en vigencia de esta ley, la acción de tutela cobra definitivamente carácter subsidiario para la protección de los derechos colectivos y su procedencia se torna, en estos casos, excepcional, razón por la cual los juzgadores deben ser especialmente cuidadosos al comprobar el requisito de conexidad con la afectación de derechos fundamentales. Ha

señalado esta corporación:

“En este sentido, la ley 472 de 1998 viene a unificar términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos y, con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza. Es así como en esta ley se consagra la facultad de juez de conocimiento para adoptar medidas cautelares una vez admitida la acción, con el objeto de prevenir un daño inminente o cesar los que se hubieren causado (artículo 25) para celebrar pactos de cumplimiento para la protección inmediata y concertada de los derechos colectivos afectados, pacto que se constituye en una sentencia anticipada (artículo 27); se fijan términos perentorios para la práctica de pruebas y la adopción de un fallo definitivo, etc.

Se hace necesario, entonces, que los jueces analicen con sumo cuidado los casos sometidos a su conocimiento para determinar si la acción procedente es la acción consagrada en la ley 472 de 1998 o si es la acción de tutela, pues ésta tiene que conservar su naturaleza de mecanismo subsidiario al que debe recurrirse únicamente cuando esté demostrado que, a través del ejercicio de la acción popular, no sea posible el restablecimiento del derecho fundamental que ha resultado lesionado o en amenaza de serlo por la afectación de un derecho de carácter colectivo. Para el efecto, entonces, se hará necesario demostrar que, pese a haberse instaurado la acción popular, ésta no ha resultado efectiva para lograr la protección que se requiere. Igualmente, se podrá hacer uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental.”

3. Análisis del caso concreto

Afirman las peticionarias que tanto ellas como su núcleo familiar se encuentran expuestos a un problema de salubridad pública, producto de la obstrucción de las tuberías de alcantarillado que se presenta en el sector donde residen, resultan afectados, de esta forma, sus derechos a un medio ambiente sano, en conexidad con los derechos fundamentales a la salud y a la vida.

Es claro que las situaciones descritas por las peticionarias generan un problema de orden colectivo que afecta claramente a la comunidad del sector.

Sin embargo, la Corte considera que el amparo de tutela será procedente y prevalecerá en caso de afectación de derechos colectivos, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos: (i) Que exista una relación directa entre el derecho colectivo y el derecho fundamental vulnerado o amenazado, como consecuencia inmediata de la perturbación de un derecho colectivo; (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la carga de la prueba estará a cargo del directamente afectado, quien deberá probar la amenaza o vulneración del derecho fundamental invocado.

Ahora bien, es importante anotar que el juez de tutela, en la decisión que tome una vez se encuentren plenamente identificados los requisitos ya mencionados, deberá proteger los derechos fundamentales que se encuentran amenazados o vulnerados. De la misma manera y en aras de los principios que sustentan nuestro ordenamiento jurídico, podrá en ciertos casos tutelar los derechos fundamentales de las demás personas que, no habiendo instaurado la acción, son víctimas de las mismas circunstancias del demandante, al cual se le ha reconocido mediante fallo de tutela la protección de sus derechos fundamentales vulnerados en conexidad con la afectación de un derecho colectivo.

Por lo anterior y analizando el caso en concreto, esta Sala colige que las peticionarias no demostraron la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales, pues dentro del expediente, no obra prueba alguna que acredite que producto de esta situación, ellas o miembros de su núcleo familiar padezcan o estén sobrellevando problemas de salud, o haya sido afectado su derecho o a la integridad personal. Por el contrario, sí existe documentación e informes técnicos que señalan la supuesta existencia de un derecho colectivo vulnerado que afecta a los residentes de un sector de La Dorada.

No significa lo anterior, que las accionantes carezcan de un mecanismo de defensa eficaz para hacer valer sus derechos, como lo es la acción popular, instrumento idóneo para restablecer los derechos colectivos vulnerados. Empero, si previamente se ha recurrido a la acción popular, ésta no imposibilita que se pueda acudir a la acción de tutela como mecanismo subsidiario para evitar un perjuicio o daño irremediable en el evento que se amenace un derecho fundamental.

Para concluir, en el caso en concreto no están presentes los requisitos de procedencia de la acción de tutela en referencia con la vulneración de derechos colectivos ya que no se logra probar la amenaza o vulneración de derechos fundamentales y por ultimo que las peticionarias contaban con un medio judicial eficaz, idóneo y diferente a la acción de tutela para la protección sus derechos.

Con atención a lo anterior, corresponderá a esta Corte confirmar el fallo de segunda instancia y; por consiguiente, no conceder el amparo solicitado por las peticionarias.

V. DECISION

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

RESUELVE:

Primero- CONFIRMAR la sentencia de enero diecisiete (17) de 2005 del Tribunal Superior de Distrito Judicial, Sala de Decisión Penal de Manizales, que revoca la sentencia número veinte (20) del diez (10) de noviembre de dos mil cuatro (2004), por medio de la cual el Juzgado Primero de Ejecución y Medidas de Seguridad de La Dorada, Caldas, tuteló los derechos a un ambiente sano y a la salud, en conexidad con la vida, invocadas por las señoras Lucy Aldana Rivera y Gladys Esther Zuluaga y, en su lugar, la niega por improcedente.

Segundo- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sentencia SU 1116/01, Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett. Ver, entre otras, las sentencias SU-067 de 1993, T-254 de 1993, T-500 de 1994, SU-429 de 1997, T-244 de 1998, T-644 de 1999, T-1451 de 2000 y T-1527 de 2001.

Sentencia T-1527 de 2000 MP Alfredo Beltrán Sierra.

2 Art.2. Acciones Populares: “Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.” Entiéndase entre otros como derechos: “El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.”