

Sentencia T-627-09

Referencia: expediente T-2271937

Accionante: Colegio Celestín Freinet.

Accionados : Empresa de Acueducto y Alcantarillado Bogotá, Secretaría de Obras Públicas de Bogotá, Alcaldía Local de Suba Local de Suba y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Bogotá D.C., septiembre cuatro ( 4 ) de dos mil nueve (2009).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por el Colegio Celestín Freinet contra Empresa de Acueducto y Alcantarillado Bogotá, Secretaría de Obras Públicas de Bogotá, Alcaldía Local de Suba y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

### I. ANTECEDENTES

La señora Soraya González Cifuentes, propietaria del establecimiento educativo COLEGIO CELESTÍN FREINET, mediante apoderado, presentó acción de tutela contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-Secretaría de Obras Públicas de la Alcaldía Local de Suba y el Instituto de Desarrollo Urbano- Idu-, la cual sustenta en los siguientes

### II. HECHOS

PRIMERO: La accionante actúa en calidad de representante legal de la entidad Inversiones Celefrey S.A., que a su vez es propietaria del establecimiento educativo Celestín Freinet, ubicado en la Calle 137 No. 137 - 03 de Bogotá.

SEGUNDO.- Sobre la calle 137 con 136 A de la actual nomenclatura de Bogotá, se vienen adelantando, desde el año 2007, obras de instalación de tuberías, conductos de aguas lluvias y otras obras conexas, por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en acuerdo y colaboración con la Secretaría de Obras Públicas de la Alcaldía Local de Suba y el Instituto de Desarrollo Urbano.

TERCERO.- A mediados del mes de Mayo del 2008, las actividades fueron interrumpidas y se dejaron destapadas las calles con bastante material de obra amontonado en una trayectoria de cuatro cuadras, por tal razón, se requirió a la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la que continuó adelantando los trabajos.

CUARTO.- La institución Colegio Celestín Freinet linda en toda la trayectoria de las obras mencionadas, con aulas y zona de restaurante entre otras dependencias.

QUINTO.- El día 9 de Septiembre de 2008, mediante petición radicada ante las entidades Empresas de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Secretaría de Obras Públicas de Bogotá, Alcaldía Local de Suba e Instituto de Desarrollo Urbano IDU- se requirió a las mencionadas entidades para que procedieran a concluir las obras ejecutadas y a reparar la vía para evitar la contaminación que se estaba ocasionando en el sector y el perjuicio para los alumnos de la institución que tienen paso obligado por esa calle, ya que, por “el estado en que se dejó la vía cuando llueve se acumulan cantidades de agua, que no tienen drenaje, generando contaminación ambiental por la proliferación de olores, infecciones y afectando la salubridad del establecimiento y de todos los alumnos, en dos jornadas escolares que tienen que pasar por el lugar exponiéndose a infecciones y enfermedades respiratorias”.

SEXTO.- Las entidades han hecho caso omiso de la petición y la vía sigue en mal estado continuando la acumulación de agua.

SEPTIMO.- A juicio de la accionante, los hechos así descritos afectan directamente la salud de alumnos, profesores y demás trabajadores que se ven expuestos a dicha

contaminación. Así mismo, están en riesgo inminente de adquirir toda clase de enfermedades virales y respiratorias y de caer y sufrir lesiones por ser paso obligatorio y estar obstruyendo el ingreso de los menores a la institución.

OCTAVO.- Por tal motivo, en la tutela se solicita: (i) que se exija a las entidades accionadas que utilicen los medios pertinentes y eficaces a fin de que cese toda contaminación en el sector y se efectúen las obras pertinentes para que el motivo que generó la tutela no vuelva a suceder; (ii) que se le de un término perentorio a las entidades accionadas para que tomen los correctivos necesarios y se hagan las advertencias de ley.

La accionante allega como prueba en su tutela, copia en siete folios de los derechos de petición radicados el 5 de septiembre de 2008 en las distintas entidades demandadas.

### III. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá, concedió la tutela en amparo del derecho de petición, ordenando a las entidades demandadas, dar respuesta al requerimiento elevado por la actora, el 5 de septiembre de 2008. En relación con los otros derechos supuestamente violados, la providencia concluyó que “de las pruebas aportadas y recaudadas en el expediente no se evidenciaba vulneración alguna al derecho a la salud y al medio ambiente sano.”

La anterior decisión no fue objeto de impugnación.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### Competencia

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

#### Problema jurídico

2. Corresponde a la Sala definir si procede la acción de tutela para impedir que cese la contaminación que genera la suspensión de la construcción de una vía en Bogotá

colindante con una institución educativa, cuando existe una amenaza a los derechos a la vida, a la integridad física, a la salud y al ambiente sano de los alumnos. En particular, la Corte deberá definir si la acción es procedente para amparar de forma simultánea tanto derechos fundamentales como derechos colectivos.

Si la tutela resultara procedente por las cuestiones procesales mencionadas, la Sala debe determinar si se vulneran los derechos a la vida, a la integridad física, a la salud y al ambiente sano de los niños, niñas y adolescentes del Colegio CELESTÍN FREINET con la suspensión de la obra sobre la calle 137 con carrera 136 A de Bogotá adyacente al plantel educativo y que está generando contaminación ambiental.

Reiteración de jurisprudencia. Diferenciación entre la vulneración de un derecho fundamental y un derecho colectivo. Procedencia de la acción de tutela para aquellos eventos en que la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental.

3. La Constitución Política estableció un mecanismo diferente para la protección de derechos fundamentales y derechos colectivos. Así, mientras para los fundamentales consagró la acción de tutela, para los colectivos contempló las acciones populares y las acciones grupo<sup>1</sup>.

En consecuencia, la Corte Constitucional se ha encargado de definir el alcance de la protección de derechos colectivos a través de la acción de tutela de la siguiente forma: “la protección de un derecho fundamental cuya causa de afectación es generalizada o común para muchas personas afectadas, que pueda reconocerse como un derecho colectivo, sólo es posible cuando se demuestra la afectación individual o subjetiva del derecho. Dicho de otro modo, la existencia de un derecho colectivo que pueda protegerse por vía de acción popular no excluye la procedencia de la acción de tutela cuando se prueba, de manera concreta y cierta, la afectación de un derecho subjetivo, puesto que “en el proceso de tutela debe probarse la existencia de un daño o amenaza concreta de derechos fundamentales, la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, que afecta tanto los derechos colectivos como los fundamentales de una persona o grupo de personas, y un nexo causal o vínculo, cierta e indudablemente establecido, entre uno y otro elemento, pues de lo contrario no procede la acción

de tutela”2”3

4. Por consiguiente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación de un derecho colectivo conlleva la vulneración o amenaza de derechos colectivos, siempre que se cumplan los siguientes requisitos4:

(i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea “consecuencia inmediata y directa de la perturbación del 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 vulneración o la amenaza del derecho fundamental no pueden ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente; y

(iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza.

5. Además de los cuatro requisitos mencionados, la Corte ha señalado que es necesario para la procedencia de la tutela como mecanismo de protección de derechos colectivos, en conexidad con derechos fundamentales, que en el proceso aparezca demostrado que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado o amenazado. En este sentido ha dicho la Corporación:

“Esta breve referencia muestra que en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos.(...). En tales circunstancias, la entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados (...), para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en

concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario. En efecto, en determinados casos puede suceder que la acción popular resulta adecuada para enfrentar la afectación del derecho colectivo vulnerado, pero ella no es suficiente para amparar el derecho fundamental que ha sido afectado en conexidad con el interés colectivo. En tal evento, la tutela es procedente de manera directa, por cuanto la acción popular no resulta idónea para proteger el derecho fundamental. Pero si no existen razones para suponer que la acción popular sea inadecuada, entonces la tutela no es procedente, salvo que el actor recurra a ella “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.”<sup>5</sup>

6. En suma, corresponde al juez constitucional evaluar si a pesar de la pretensión de protección de un derecho colectivo, la acción de tutela resulta procedente. Para ello es necesario: “(...)acreditar, de manera cierta y fehaciente, que la afectación actual o inminente del derecho colectivo también amenaza o vulnera un derecho fundamental que ha sido individualizado en la persona que interpone la acción de tutela o a nombre de quien se encuentra impedida para defender en forma directa sus propios intereses, cuya protección no resulta efectiva mediante la acción popular sino que requiere la intervención urgente e inmediata del juez de tutela.”<sup>6</sup>

7. En virtud de lo expuesto, la Sala entra a analizar si se encuentran comprobadas las condiciones señaladas por la jurisprudencia para amparar, por vía de tutela, los derechos invocados por el accionante.

#### Estudio del caso concreto

8. La directora del Colegio CELESTÍN FREITET solicita que continúen las obras de mantenimiento y reparación de la vía sobre la calle 137 con carrera 136A de Bogotá, colindante con la institución educativa, porque, a su juicio, la suspensión de las mismas ha ocasionado una amenaza a los derechos a la vida, a la integridad física, a la salud y al ambiente sano. Se solicita en la tutela, que las obras continúen para evitar que los niños, niñas y adolescentes de la institución sean expuestos a sufrir enfermedades virales o

respiratorias. Simultáneamente, la accionante plantea que en varias ocasiones, en ejercicio del derecho de petición, ha solicitado a las entidades accionadas que concluyan las obras, limpien la zona y recojan los residuos que ha generado la construcción, pero ninguno de los organismos respondió.

La sentencia objeto de revisión, consideró que no existe afectación del medio ambiente ni de los derechos a la salud y a la vida, pero amparó el derecho de petición de la accionante.

9. Bajo tales presupuestos fácticos, la Corte estudiará la procedencia de la acción de tutela, para lo cual es necesario examinar si la afectación del derecho colectivo implica la afectación de derechos fundamentales. En particular, los accionantes consideran que con el cese de la construcción de la vía sobre la calle 137 con carrera 136A de Bogotá, se vulnera el derecho al medio ambiente sano, y, en concreto, los derechos a la vida, a la integridad y a la salud de los alumnos.

Al respecto, encuentra esta Corporación que no existe una amenaza actual e inminente de un derecho colectivo ni menos aún de los derechos fundamentales invocados. En efecto, del material obrante en el expediente se deduce que la amenaza a los derechos fundamentales está dada por hipótesis de eventuales situaciones que podrían presentarse temporalmente en el lugar donde está situado el plantel educativo. En efecto, ninguno de los hechos alegados aparecen asociados a la eventual afectación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, a la integridad, a la salud de los alumnos del Colegio.

10. Por tanto, la Corte advierte que la cesación de la obra no ha generado la afectación de derechos colectivos ni fundamentales pues, de una parte, se trata de obras de mantenimiento de vías que cuentan con el aval del IDU, y de otra, no existen hechos que demuestren que la suspensión de la misma ha conculcado los derechos a la vida, a la integridad, a la salud o al ambiente sano de los alumnos del Colegio CELESTÍN FREINET.

La negligencia administrativa puede ocasionar lesión a derechos fundamentales

11. Las autoridades públicas han sido establecidas, entre otros fines, para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2º C.P.).

El precepto constitucional señala como objetivos esenciales del Estado el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de efectividad de los derechos.

El artículo 366 de la Carta declara, por su parte, que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado.

En un plano más concreto, relativo a la materia del proceso, la función administrativa está al servicio de los intereses generales. Las autoridades correspondientes deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (artículo 209 de la Constitución).

Uno de los principios que inspiran la actividad de las entidades públicas, particularmente la que corresponde adelantar a la administración, es el de eficacia, que se traduce en la obtención de resultados mediante la más adecuada inversión de los recursos públicos, y que no puede concebirse sino en relación con los conceptos de economía y celeridad, también consagrados por la enunciada norma como postulados de obligatoria observancia para quien tiene a su cargo la función administrativa.

Estos conceptos, ha dicho la Corte en reiterada jurisprudencia, se han elevado a la categoría de normas constitucionales, por cuyo desconocimiento responden los servidores públicos (artículo 6º C.P.), y a ellos se oponen abiertamente los de negligencia y pereza administrativa, que dan lugar a situaciones de malestar colectivo, especialmente si aparecen, por omisión, el quebranto o amenaza de derechos fundamentales.

La jurisprudencia constitucional es enfática al respecto:

“La eficacia de la función administrativa guarda relación con el deber que tienen las

autoridades de adecuar su conducta para lograr el cumplimiento de los fines del Estado, según lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución, que enuncia entre ellos el de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, objetivos que no pueden alcanzarse si la administración mantiene una actitud apática y de indiferencia ante los justos requerimientos de los administrados que, en cuanto personas, constituyen la razón de ser de la organización estatal”.

(...)

“El mandato constitucional contenido en el artículo 209 de la Carta impone a las autoridades la obligación de atender -no con promesas ni estudios a largo plazo, sino en forma pronta y eficaz- las necesidades de los administrados, más aún cuando éstos se encuentran en circunstancias materiales de indefensión...” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-204 del 26 de abril de 1994).

12. Para la Corte Constitucional es evidente que, en este caso, la morosidad de las entidades públicas comprometidas en esta causa, específicamente en atender las peticiones de los accionantes en relación con la obra de la calle 137 con 136ª, sí ha sido factor con incidencia en la perturbación que se les ocasiona, pues si bien no está demostrada la afectación de los derechos fundamentales alegados en la tutela, la no respuesta a las peticiones elevadas por la accionante, es un elemento de incordio para quienes tienen que afrontar, las consecuencias de la suspensión de una obra sobre una vía pública.

13. Se advierte, tal como lo hizo la sentencia objeto de revisión, que el derecho de petición en este caso se encontraba vulnerado por las autoridades accionadas, quienes sólo en virtud de la acción de tutela que procedió al amparo de esa garantía, produjo las respectivas respuestas y adelantó la diligencia para la recuperación del área afectada.<sup>7</sup> La Corte confirmará la sentencia que se revisa y prevendrá a las autoridades demandadas para que, en lo sucesivo, atienda las peticiones de los vecinos del sector en punto a la perturbación que puede ocasionar la suspensión reiterada de las obras en la calle 137 con 136 A de Bogotá.

En conclusión, para la Corte, en el presente caso, no se satisfacen los requisitos

establecidos por la jurisprudencia para la procedencia de la acción de tutela cuando se afectan derechos fundamentales directamente relacionados con la vulneración de derechos colectivos.

## V. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá, que resolvió la acción de tutela promovida mediante apoderado por la señora Soraya González Cifuentes, propietaria del establecimiento educativo COLEGIO CELESTÍN FREINET.

Segundo: PREVENIR A LAS ENTIDADES DEMANDADAS EN ESTA TUTELA, para que en lo sucesivo atiendan oportunamente las peticiones de los vecinos del sector en punto a la perturbación que puede ocasionar la suspensión reiterada de las obras en la calle 137 con 136 A de la ciudad de Bogotá.

Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado Ponente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Constitución Política. Artículo 86. “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.” Artículo 88. “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 públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.”

2 Sentencia T-1205 de 2001.

3 Sentencia T-659 de 2007.

4 Cfr. sentencias T-1451 de 2000, SU-1116 de 2001, T-288 de 2007 y T-659 de 2007.

5 En el mismo sentido pueden consultarse entre otras las sentencias SU- 257 de 1997, T-576 de 2005, SU-1116 de 2001.

6 Sentencia T-659 de 2007.

7 A folios 43 a 49 del expediente, hay constancia de que las entidades respondieron los derechos de petición, en virtud del fallo de tutela y procedieron a la recuperación del

área afectada.