

PERSONERO MUNICIPAL-Legitimación para interponer tutela

Tal y como lo señala la Carta Política, la ley y las resoluciones de la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales, en virtud de sus funciones constitucionales y legales que efectivamente les han sido conferidas, están legitimados para presentar acciones de tutela de conformidad con su misión de guarda y promoción de los derechos fundamentales. Por consiguiente, si se percatan de la amenaza o violación de los derechos fundamentales de un individuo, pueden ejercer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se los solicite, o cuando ésta se encuentre en estado de subordinación o indefensión, tal y como se encuentra consagrado en el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991.

CALIDAD DE VIDA-Como valor constitucional

El artículo 366 de la Constitución Colombiana señala que “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. Aparece, pues, en la Carta de 1991, la calidad de vida como valor constitucional.

CALIDAD DE VIDA Y ESPACIO PUBLICO

En el mejoramiento de la calidad de vida y en la misma protección a la vida, el manejo del espacio público en las zonas urbanas (donde hoy vive la mayor parte de la humanidad) es más que un tema urbanístico, ha llegado a ser tema del constitucionalismo con rasgos humanos. Ese manejo está influenciado por el tráfico en la ciudad, problema éste que constituye uno de los mas delicados en la sociedad moderna porque el transporte urbano alteró el cuadro tradicional de las áreas locales y el desplazamiento de los peatones.

ESPACIO PUBLICO-Acceso de personas con capacidad de orientación disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad

Las autoridades deben propender por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, sin olvidar que según la Constitución se debe dar trato preferencial a los disminuidos físicos no solo porque el artículo 47 ordena protegerlos sino porque el

artículo 13 expresamente determina que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Lo anterior implica que, en lo relativo al espacio público, atendiendo el derecho a la igualdad como lo consagra la Constitución, se debe facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, hacia y en el espacio público, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad. En otras palabras, la accesibilidad, al y en el espacio público, es esencial para los disminuidos físicos. Y si no se les viabiliza la accesibilidad, se viola la diferenciación positiva consagrada en el artículo 13 de la C.P.

TRAFICO PEATONAL-Competencia del alcalde

Según el artículo 315 de la Carta, los Alcaldes, en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir en el respectivo ámbito territorial, las normas constitucionales, legales y las reglamentarias que expida el Concejo Municipal correspondiente, entre las que se encuentran aquellas relacionadas con el concepto de tráfico peatonal.

BOLARDOS-Afectan a invidentes

La Sala estima que algunos obstáculos antes mencionados, ubicados en inmediaciones al INCI, sí afectan la accesibilidad del invidente a su trabajo. Para superar estos obstáculos, dentro de una solución técnica, los correspondientes funcionarios del Distrito y los funcionarios del INCI deben concertar las medidas a tomar. Sin embargo, ello no impide hacer unos llamados a prevención, para lograr el objetivo de dar adecuada “accesibilidad” a los invidentes, en todos los espacios públicos de la ciudad. Como se trata de revisar los fallos de instancia, debe distinguirse: el argumento que ellos esgrimieron sobre legitimidad de la actuación del Distrito Capital para su política de “bolardos”, es un argumento válido que se ratificará. Pero como las pruebas practicadas por la Corte Constitucional indicaron que hay bolardos que no cumplen su función y perjudican al invidente y hay otros obstáculos que también afectan el desplazamiento de aquel (cuestiones probadas en la etapa de revisión), entonces, en este entendido deben ser modificadas las sentencias que se revisan.

Referencia: expediente T-236916

Accionante: Personero de Santa Fe de Bogotá en nombre y representación del señor Gilberto Pastrana Fernández.

Juzgado de origen: Tribunal Superior de Santa

Fe de Bogotá, Sala Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil (2.000).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela N° 236916 promovida por el Personero de Santa Fe de Bogotá, – quien actúa en nombre y representación del señor Gilberto Pastrana Fernández –, contra la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Fe de Bogotá y el Instituto de Desarrollo Urbano del Distrito Capital.

ANTECEDENTES

1. Hechos

El señor Germán Varón Cotrino, Personero de Santa Fe de Bogotá, presentó acción de tutela en contra de la Alcaldía Mayor y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Fe de Bogotá y el Instituto de Desarrollo Urbano del Distrito Capital, a fin de que sean protegidos los derechos constitucionales fundamentales del invidente señor Gilberto Pastrana Fernández. Los hechos que fundamentan su solicitud, son los siguientes:

1. El día 9 de abril de 1999 se hizo presente en la Personería Delegada para Asuntos Jurisdiccionales, el señor Gilberto Pastrana Fernández, con el fin de que se interpusiera en su nombre y representación, una acción de tutela en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito y el Instituto de Desarrollo Urbano.

2. El señor Gilberto Pastrana Fernández, es una persona con limitación visual (ceguera), quién se encuentra vinculada al Instituto Nacional para Ciegos “INCI” como Profesional Universitario. En la queja presentada a la Personería, el señor Pastrana manifiesta, que debe desplazarse diariamente a su lugar de trabajo por diferentes sectores de la capital con los inconvenientes que su limitación física le imponen y que la ubicación de algunos bolardos le generan. Aclara que los bolardos, a su juicio, son un medio efectivo para recuperar el espacio público y concretamente los andenes y que de ello se desprende su utilidad sin embargo, sostiene que tales bondades pueden verse limitadas si se afecta con ello el desplazamiento seguro de los peatones, especialmente de personas que como él, sufren de limitaciones físicas.

En su queja presentada ante la Personería, manifiesta los siguientes aspectos específicos:

“ Permítaseme reiterar que soy un defensor de los bolardos. Sin embargo, la mala colocación de éstos me ha ocasionado golpes inesperados en varias ocasiones pues no parece lógico prever que éstos se encuentren justo en la parte de la acera por la cual uno se desplaza. En hora buena por los bolardos bien ubicados.”

Con respecto a las gestiones adelantadas por el INCI para solicitar la correcta ubicación de los bolados y el resultado de tal gestión, el solicitante señaló ante la Personería, lo siguiente:

(...) En mi calidad de funcionario y de invidente hablé telefónicamente con un funcionario del Instituto de Desarrollo Urbano, solicitándole precisamente la colocación correcta de bolardos en las aceras aledañas al INCI (...) que por lo general permanecen invadidas de vehículos. Se me dijo que se trasladaría la solicitud al funcionario correspondiente, pero no ha pasado nada hasta ahora. (...)”.

Preguntado respecto a los derechos que le estaban siendo vulnerados manifestó que:

“Fundamentalmente el derecho a la libre accesibilidad y desplazamiento, lo que incide en mi desempeño tanto personal como profesional”.

3. Manifiesta que ha encontrado que los bolardos se han instalado en la mitad de las aceras; desconociendo a su juicio, tanto las normas ICONTEC 745/97, como las señaladas en la Ley 361 de 1997 y la Resolución Número 14861 del 4 de octubre de 1985, motivo por el cual ve constantemente amenazada su vida ante la inminencia de tropezar permanentemente con uno de estos artefactos, que son colocados sin las debidas señales táctiles requeridas para ser detectados fácilmente por los ciegos con la ayuda del bastón guía. Considera además que esa circunstancia ha violado los mandatos contenidos en el artículo 1º del Decreto 1344 de 1970 o Código Nacional de Tránsito Terrestre; el inciso 1º del artículo 22 del Pacto de San José de Costa Rica; la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, mas todas aquellas disposiciones consagradas de manera especial para las personas con limitación, sea esta temporal o permanente, en cuanto prohíben restringir el derecho que tienen las personas que se hallen en el territorio Nacional a circular libremente por el mismo.

En su opinión, es precisamente para proteger en igualdad de condiciones a los ciudadanos, que se dio cabida en la Constitución Nacional a los derechos de las personas con limitaciones físicas, como es su caso, respecto de las cuales se consagraron disposiciones especiales, (artículos 13, 47, 54 y 68 C.P.) y en desarrollo de los cuales se expidió la Ley 361 de 1997, normatividad que contiene un capítulo especial denominada “de la Accesibilidad” el cual se encuentra destinado al grupo de personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o definitiva y a aquellas cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad. Así, dichas disposiciones buscan suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos con el fin de permitir que cualquier espacio o ambiente interior o exterior cuente con elementos que aseguren y garanticen el tránsito de personas con limitaciones físicas.

4- Por esta razón, considera que se le están vulnerando los derechos constitucionales fundamentales a la circulación, a la vida, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y al trabajo, en razón a que con la reciente instalación de los bolardos en las condiciones señaladas, su capacidad de desplazamiento se ha visto considerablemente limitada, como quiera que es constante el riesgo al que se expone al transitar por algunas aceras de la

ciudad. En efecto, como se indicó, el bastón que le sirve de guía no alcanza a detectar fácilmente los bolardos y ha sido víctima de caídas y golpes que afortunadamente han sido leves y no le han generado lesiones irreparables. Sin embargo, alega que la situación de amenaza persiste y por ende solicita protección constitucional a sus derechos fundamentales, y que se proceda al inmediato retiro de los bolardos que obstruyen el libre desplazamiento del actor y que se ordene al IDU abstenerse de instalar bolardos que no cumplan con las normas que protegen la accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

1. Pruebas.

1. Dentro de las pruebas que se encuentran en el expediente y las solicitadas por el Tribunal de instancia en su oportunidad, es pertinente tener en cuenta las siguientes:

a) Cinco fotografías de andenes del Distrito Capital, en los que se puede ver claramente la colocación de bolardos a lo largo y ancho del paso peatonal.

b) Un video en V.H.S. en el que se observa, la dificultad que para una persona con limitación visual implica desplazarse por los andenes de la ciudad que cuentan con bolardos colocados en las condiciones que preocupan al actor.

c) Un documento proferido por el Instituto Nacional para Ciegos, INCI, denominado “Accesibilidad en andenes para personas con limitación visual. Recomendaciones básicas”, en el que se exponen algunos de los siguientes elementos:

” (...)Se aconseja que estos implementos (bolardos) tengan una altura mínima de 75 cm. Y un radio de base de 35 cm esto con el fin de ser detectados con el bastón de una persona con limitación visual.

Igualmente se aconsejan bolardos con más de 8 caras o circulares, ya que entre menos filos tengan presentan un menor riesgo para las personas.

De acuerdo con las normas ICONTEC 745/97 la circulación de las personas en la acera debe tener un área libre de circulación de acuerdo a las especificaciones siguientes:

El área mínima de circulación es de 90 cm. Pero se recomienda 120 cm.

Cuando se prevea alto flujo peatonal el ancho mínimo debe ser mayor o igual a

160 cm, pero se recomienda 180. (...)

Es importante resaltar que esta área de circulación, no debe tener ningún tipo de obstáculo como por ejemplo cables, cadenas, bolardos, caballete, entre otros.

Los bolardos deben ubicarse en línea paralela sobre la acera, de forma que no interrumpa la circulación de las personas; también debe evitarse el uso de cadenas o cables para unirlos, ya que éstos no son identificables por el bastón, y causarían accidentes.”

En el mismo documento se establecen otras consideraciones relacionadas con el tipo de bolardos que se deben utilizar para facilitar el reconocimiento por parte de la población limitada visual, la ubicación de las casetas en los andenes y también la ubicación de elementos aéreos como cables, ramas o señales, de manera tal que representen menos peligro para la población limitada visual.

d) Copia informal de la Resolución No 14861 de 1985 del Ministerio de Salud, “Por la cual se dictan normas para la protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de los minusválidos”, en el que de conformidad con la ley 09 de 1979, se establecen disposiciones sobre accesibilidad y desplazamiento de la población en general, características de los andenes y colocación de elementos y señales en las aceras, y en la que se consagran aspectos relacionados con la protección de personas con deficiencias visuales.

e) Oficio del Director Técnico Legal del IDU, en el que se ponen en consideración del Tribunal de conocimiento, las siguientes apreciaciones:

“Los bolardos son elementos del amoblamiento urbano y de protección del espacio público de la ciudad, en especial de los andenes y se han instalado por la administración, con la finalidad de evitar que los vehículos automotores lo invadan, entorpeciendo el normas desplazamiento de los peatones por la ciudad. Quiere decir lo anterior que los bolardos, antes de constituirse en elementos perturbadores y amenazadores de la libre circulación o desplazamiento de los invidentes, son un factor mas para su seguridad, en tanto evitan, la

invasión de este espacio público de circulación peatonal, por los automotores.

No resulta lógico que un elemento mas del amoblamiento urbano como los bolardos, amenacen los derechos fundamentales del accionante, cuando en su diario recorrer, personas con este tipo de limitaciones, encuentran en las calles de la ciudad además de bolardos, señales de tránsito, hidrantes del acueducto, postes de alumbrado, jardineras, semáforos, sillas, escaleras, rampas, canastas de basura, que igualmente serían obstáculo para el desplazamiento de los invidentes; pero que permanecen en las calles de la ciudad actual, debido a que son necesarias para satisfacer las necesidades comunitarias, que prevalecen lamentablemente frente a las necesidades individuales.

No puede olvidarse que antes de que se implementaran las nuevas políticas de protección del espacio público, los peatones ya no circulaban por los andenes, sino por las calles, en razón a que arbitrariamente, muchos individuos habían sustituido su natural uso, para convertirlos en parqueaderos públicos o en zonas de carga.

La existencia en las calles de la ciudad de bolardos, permite a la administración distrital, darle cumplimiento a normas de orden legal y constitucional, que le imponen como obligación administrativa la preservación del espacio público. ”

f) Informe presentado por el Director de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito Capital, en el que se ponen de presente entre otras cosas los siguientes datos:

” (...) El espacio que comprende la entrada al garaje de las residencias o establecimientos comerciales, no lleva consigo la instalación del muro separador, sin embargo para evitar que el espacio del andén sobrante sea utilizado para el estacionamiento de vehículos, los mismos” (bolardos) ” son ubicados en los costados laterales de tal forma que únicamente quede el espacio disponible para entrar el vehículo al garaje residencial.

6- El sistema de bolardos, viene operando en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, desde hace mas de ocho (8) meses, tiempo durante el cual en esta entidad no han sido reportados accidentes que vean comprometida la vida o integridad personal de los usuarios del espacio público, excepto la inconformidad de algunos comerciantes que vieron desmontado un sistema alternativo de parqueadero que funcionaba sobre los andenes y los antejardines.

7- En ningún momento hemos coartado la libertad de circulación del señor Gilberto Pastrana Fernández que le permitan elegir los lugares públicos cuyo uso quiere disfrutar, en virtud a que lo pretendido con el sistema de bolardos, no es otra cosa que brindar una oportunidad a las personas con o sin limitaciones físicas, de disfrutar de su espacio público (...)."

Así mismo, sostiene el interviniente, que en modo alguno se vulnera el derecho a la vida del señor Gilberto Pastrana Fernández con ellos, ya que no constituyen un obstáculo generador de accidentes para quienes circulan por las vías peatonales, sino que por el contrario protegen a quienes poseen limitaciones físicas en cuanto indican la finalización de la calzada peatonal e inicio de la vial e impiden el acceso de vehículos a los andenes. Tampoco considera que con ellos se vulnere el derecho a la igualdad del señor Pastrana, en razón a que esta es una medida adoptada para todas las personas que circulan por la ciudad, procurando su bienestar y seguridad.

g) Informe presentado por el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá en el que se comenta la importancia de la recuperación del espacio público, el deber constitucional que se tiene a partir de la Carta de 1991 en relación a él y al deber del Estado de velar por su protección e integridad y las obligaciones instauradas de conformidad con el Acuerdo 06 de 1990 o "Estatuto para el Ordenamiento Físico de Santa Fe de Bogotá" en lo concerniente a los elementos que constituyen el espacio público. Así mismo, presenta una relación pormenorizada de las autoridades competentes para ejercer acciones de recuperación del espacio público, entre las que se destacan el Taller del Espacio Público del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el Instituto de Desarrollo Urbano y la Secretaría de Tránsito y Transporte. Respecto de los bolardos en sí mismos considerados, el interviniente sostiene lo siguiente:

" (...) Es por esta razón que los bolardos más que elementos de amoblamiento están cumpliendo funciones policivas con el único propósito de convertir a Bogotá en una ciudad a escala humana.

El bolardo fue el elemento escogido para evitar la invasión y restituir a la ciudad un espacio que le pertenece; el objetivo principal es la instalación de barreras físicas que impidan el parqueo en los andenes y así como se escogió el bolardo, igualmente se hubiera podido escoger unos tubos, unas materas o simplemente la disposición de varios policías e igual

cantidad de grúas para levantar los vehículos parqueados en los andenes. (...) ”

2. Así las cosas, reconociendo que los comentarios del actor respecto a la ubicación de los bolardos no son solo generales como se pretende, sino también específicos, en razón a su queja respecto a los bolardos ubicados en inmediaciones del INCI, la Corte Constitucional, decidió adelantar una inspección judicial en la zona, para determinar la existencia real o no de la violación.

En la inspección judicial, que tuvo lugar el día 15 de diciembre de 1999, se inquirió al invidente sobre la posible vulneración de sus derechos fundamentales y él señaló entre otras cosas, lo siguiente:

“Es de advertir que el suscrito se dirigió en algunas ocasiones por teléfono al IDU, solicitando precisamente su intervención en la recuperación de sitios de desplazamiento de transeúntes, específicamente de las áreas aledañas al INCI (Carrera 13 entre calles 34 y 36) dado el tránsito permanente por dichas áreas, de población con limitación visual. Este es simplemente un ejemplo del caos al que se tiene que enfrentar toda persona, más si se trata de alguien con limitaciones físicas y sensoriales para cumplir sus labores cotidianas. Que se continúe pues con la ubicación de bolardos en forma adecuada y que se retiren todas aquellos objetos que por el contrario representan verdadero peligro para los transeúntes, tales como tubos de muy baja altura, cadenas, cabinas telefónicas en forma de burbuja que no se pueden detectar con el bastón y por favor ni un vehículo mas sobre la acera. De alguna manera, lo que vivo yo lo vive el conglomerado de personas invidentes. En mis sucesivos desplazamientos de mi domicilio al sitio de trabajo, me encuentro con bolardos cuya ubicación correcta pongo en tela de juicio en la carrera 7ª entre las calles 33 y 34 a ambos costados de la vía y de la calle 36 al sitio de trabajo se encuentran diferentes objetos, que ameritarían ser sustituidos por bolardos bien ubicados”

Igualmente se realizó un recorrido por la zona, que como consta en el acta de la inspección, arrojó los siguientes resultados:

. (...) En este estado de la diligencia los asistentes, bajo la orientación de señor Pastrana hicimos un recorrido por los sitios habituales que el señor Pastrana usa, a saber: Carrera 13 entre calles 36 y 34, calle 34 entre carrera 13 y carrera 7ª ; carrera 7ª entre calles 34 y 36 y calle 36 entre carreras 7ª y 13. Lo primero que se observó por los funcionarios de la Corte

Constitucional es que el señor Pastrana detecta muy bien los sitios por donde transita e inclusive ya conoce suficientemente el uso de los locales, restaurantes, edificios, tanto en los costados oriental y occidental en las carreras, como norte y sur en las calles. Indicó el señor Pastrana que los bolardos existentes entre el INCI y la calle 34 y la distribución del andén en el costado occidental son adecuados en primer lugar porque entre el INCI y la funeraria la Candelaria hay una rampa que no obstaculiza el paso de invidentes y que sí sirve para evitar la ubicación de vehículos en el andén; igualmente los cinco bolardos interiores en sentir del señor Pastrana, están adecuadamente ubicados porque impiden que allí se estacionen vehículos y porque no están situados en forma que afecten el paso de invidentes. Ascendiendo de la carrera 13 a la 7ª, por el contrario, hay una serie de obstáculos como son: numerosos vehículos irregularmente ubicados en el andén, tubos de hierro sin explicación lógica de su ubicación y poca diferenciación entre el andén y la calle. En el costado occidental de la carrera séptima, tanto en el sector que va hacia el sur como en el sector que se dirige la norte, hay sobre el andén, fuera de los bolardos que separan la vía peatonal de la vía vehicular, una cantidad de bolardos que no mantienen una exacta secuencia, que no son paralelos en las líneas que forman porque la distribución es irregular, hasta el punto de que entre ellos hay espacios diversos, por ejemplo dos de ellos están a menos de un metro entre sí, la gran mayoría son una distancia aproximada de metro y medio y otros de mayor espacio entre ellos, especialmente en las entradas a parqueaderos y concesionarios de vehículos. Destaca el señor Pastrana que en el corredor de la calle 36, costado sur, como en el de la carrera 13 costado oriental, hay un respeto técnico de lo que debe ser una acera en cuanto no hay obstáculo alguno y permite el manejo del bastón en forma lógica. Sin embargo, en el costado occidental de la carrera 13 desde la calle 36 hasta el INCI hay numerosos obstáculos, por ejemplo frente a la casa 35-69, en la intersección de la casa 35-63 con la casa 35-43 y en la intersección de la casa 35-38 (sic), con la 35-33, hay tubos que difícilmente son ubicables con el bastón; Se informó por el señor Pastrana que en uno de estos sitios además se ubica en ocasiones una cadena casi a ras de piso, por lo cual el invidente tiene que pasar por la calle vehicular. También se constató una gran cantidad de vehículos en el andén y que las cabinas telefónicas en forma de burbuja, en su parte superior, son imposibles de detectar por el invidente, salvo que sea habitual usuario del andén. El representante del IDU explica que algunos de los bolardos internos en el andén son necesarios porque están frente a parqueaderos o entidades de concesionarios y su objetivo es evitar que los carros, haciendo un giro de 180 grados, se ubiquen en la

acera.(...).”

II. LAS DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

1. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Civil, conoció en primera instancia de la acción de tutela de la referencia, y mediante fallo del veintiocho de mayo de 1999, señaló lo siguiente:

“En el anterior orden de ideas, se está en presencia de una acción popular o una acción de cumplimiento más que ante una acción de tutela, por cuanto se pretende recuperar el espacio público invadido por los bolardos, para un grupo de personas, constituido por los invidentes y, de otra parte, el cumplimiento por parte de los accionados de las normas Icontec -745 de 1997, como las señaladas en la Ley 361 de 1997 y la Resolución No 14861 del 4 de octubre de 1995, expedida por el Ministerio de Salud.

Pero en el hipotético caso de encontrarnos frente a una acción de tutela por haberse concretado la violación de los derechos invocados por el accionante, al derecho a la libre accesibilidad y desplazamiento por el hecho de haberse colocado unos bolardos en la mitad del andén, no podría accederse al amparo constitucional por la sencilla razón que no sabe este despacho cuales son estos bolardos y donde están ubicados.

(...) Por el contrario, se le están protegiendo los derechos de que es titular como asociado, especialmente su vida, al impedir que encuentre a su paso vehículos parqueados que le impidan su transcurrir normal y tener que desplazarse por la vía vehicular con el grave riesgo que ello conlleva para su integridad personal.

Si bien es cierto, como se pudo establecer objetivamente a través del video que se allegó como prueba, existe cierta dificultad en el desplazamiento de los invidentes, se debe tener paciencia y conciencia ciudadana...” (Las subrayas fuera del texto).

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá consideró que existe otro medio de defensa judicial en el caso en comento, que en su opinión no es otro que el consagrado en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en la medida en que existe un convenio interadministrativo celebrado entre el IDU y el Instituto Distrital para la

Protección de la Niñez y la Juventud -IDRIPON-, relacionado con la instalación de bolardos y un contrato entre el Fondo de Educación y Seguridad Vial Fondatt y la Secretaría de Tránsito y Transporte.

Por consiguiente, se denegó la tutela por las razones anteriormente expresadas.

2. Dentro del término correspondiente, el señor Personero de Santa Fe de Bogotá, impugna la acción de tutela de la referencia por considerar que las apreciaciones del Tribunal implican una limitación del derecho de circulación del ciudadano y de todos sus demás derechos fundamentales, al ordenar solamente el retiro de los bolardos que obstaculizan el acceso a su vivienda o sitio de trabajo. Igualmente estima grave que se afirme que: ‘... como se pudo establecer objetivamente a través del video que se allegó como prueba, existe cierta dificultad en el desplazamiento de invidentes, se debe tener paciencia y conciencia ciudadana...’ porque considera que con esa apreciación se está contraviniendo el artículo 13 según el cual se debe brindar especial protección a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta dada su condición económica, física o mental.

Ahora bien, respecto a la idea de que se está en presencia de una acción popular o una acción de cumplimiento más que ante una acción de tutela, la Personería reiteró lo señalado en la sentencia SU-257/97, M.P José Gregorio Hernández, es decir que, en principio, la acción de tutela “no procede cuando se trata de proteger derechos colectivos, salvo que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometen sus intereses o derechos de aquella índole... si además de los intereses estrictamente colectivos están comprometidos o en peligro... derechos fundamentales de personas en concreto, por las mismas causas procede la tutela, para hacerlos efectivos”.

“(...) De admitirse, que por estar la presente acción referida a los derechos individuales y personalísimos del señor Pastrana Fernández no puede interpretársele como una acción popular o de cumplimiento, e independientemente del acierto o desacierto que reconozca la Sala a la decisión de la Administración Local de instalar bolardos en procura de defender los andenes públicos de los automotores y de las casetas o puestos de vendedores informales, es del caso advertir que el amparo deprecado no está llamado a abrirse paso, pues, lo primero, esas acciones de las autoridades distritales no se muestran en principio ilegítimas y, por el contrario, están amparadas en la Constitución misma y en la ley, que, se repite,

autoriza y obliga a los alcaldes municipales a adoptar las medidas necesarias para la defensa y protección del espacio público....

4.- Por lo mismo resulta inaceptable que en la queja se afirme que la totalidad de los bolardos instalados en la ciudad afecten los derechos fundamentales del peticionario, ya que tales elementos, en esencia, están concebidos,... para defender en él mas racional de los sentidos, las franjas establecidas para la circulación peatonal de las vías públicas.... Cuestión diferente es que, por su uso indiscriminado, algunos de ellos, sin ajustarse en su diseño o en la determinación de su ubicación espacial al espíritu de las normas técnicas aplicables o a las legales que se aducen en la queja, afecten sin razón valedera alguna libre movilización del accionante, caso en el cual para establecer la viabilidad del amparo constitucional así planteado, era indispensable que se precisara cuáles de ellos en particular son los que desbordan el cometido legal y, por ende, los generadores de la violación de los derechos del aquí interesado. (...)

Por consiguiente, se confirmó en su totalidad el fallo proferido por el Tribunal Superior, en primera instancia.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el Decreto 2591 de 1991.

1. De la situación jurídica presentada.

Como se desprende de los hechos anteriormente expuestos, el ciudadano Gilberto Pastrana Fernández, quien es invidente y trabajador del Instituto Nacional de Ciegos, presentó acción de tutela en contra de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá y de otras autoridades distritales, por considerar vulnerados sus derechos constitucionales fundamentales a la libre

circulación, vida, trabajo y libre desarrollo de la personalidad, con la instalación de ciertos bolardos a lo largo y ancho de los andenes de ciertos lugares de la capital por donde él se desplaza.

Para las autoridades locales, los bolardos, por el contrario, constituyen un medio legítimo e idóneo para preservar el espacio público tan reiteradamente vulnerado por los vehículos que invaden los andenes. Por ende, consideran que tales instrumentos, antes que lesionar los intereses del señor Gilberto Pastrana, lo que han generado es la protección de sus derechos constitucionales fundamentales. Así mismo expresan que difícilmente se puede concretar la violación que tales instrumentos generan en la vida y derechos del actor, en razón a que no se precisa con claridad cuales son los bolardos que le generan la situación por él planteada en la tutela.

C- CONSIDERACIONES JURIDICAS FRENTE AL CASO CONCRETO

I- ASPECTOS PREVIOS

1. Legitimación del Personero Municipal para instaurar acción de tutela.

Tal y como lo señala la Carta Política, la ley y las resoluciones de la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales, en virtud de sus funciones constitucionales y legales que efectivamente les han sido conferidas, están legitimados para presentar acciones de tutela de conformidad con su misión de guarda y promoción de los derechos fundamentales. Por consiguiente, si se percatan de la amenaza o violación de los derechos fundamentales de un individuo, pueden ejercer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se los solicite, o cuando ésta se encuentre en estado de subordinación o indefensión, tal y como se encuentra consagrado en el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991.

En el caso objeto de la presente tutela, es claro que el señor Gilberto Pastrana Fernández solicitó el apoyo de la Personería de Santa Fe de Bogotá, ante la indicada vulneración de sus derechos fundamentales. Incluso reposa copia en el expediente, de la queja presentada por el señor Gilberto Pastrana Fernández, sobre el particular. Por consiguiente, debe concluirse que se cumplen los requisitos mínimos para la legitimidad de la actuación del Personero de Santa Fe de Bogotá.

2. De la procedibilidad de la acción en el caso concreto.

Tradicionalmente esta Corporación ha reconocido que para que la acción de tutela sea un mecanismo jurídico procedente y viable, se requiere la manifestación de la existencia de una violación o amenaza cierta a los derechos constitucionales fundamentales de una persona o personas que invocan la protección constitucional.

Al respecto, la reiterada jurisprudencia de esta Corporación² ha señalado la necesidad de acreditar la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, pues es indispensable contar con un mínimo de evidencia “fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o en el menoscabo material o moral”³ del derecho que se pretende proteger.

En el caso del actor, las pruebas que se aportaron para la acción de la referencia, se traducen en circunstancias que indican la posibilidad de una violación real y cierta de los derechos fundamentales del ciudadano debido a su calidad de invidente. Aunque según se indica por los intervinientes y los falladores, no se precisaron en las instancias los bolardos que con exactitud constituyen la amenaza o violación de sus derechos, circunstancia que determinó la improcedencia de la tutela para las instancias judiciales de primera y segunda instancia; sin embargo, en las pruebas practicadas por la Corte Constitucional se aclararon esas circunstancias. Luego, es viable tramitar la tutela, porque no se trata de derechos colectivos sino de derechos específicos del señor Pastrana, quien en concreto pide le sean respetados.

1. De la calidad de vida de la población

El artículo 366 de la Constitución Colombiana señala que “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. Aparece, pues, en la Carta de 1991, la calidad de vida como valor constitucional.

En la sentencia SU-360/99 se dijo:

“La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el

concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos”.

Y se agrega:

“Hay que tener claro, entonces, que el orden en los espacios abiertos, como calles y parques, debe ser un valor social por excelencia que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana y a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.). Es por ello que algunos doctrinantes sostienen que, el “atributo básico de una ciudad exitosa es que una persona pueda transitar libremente por las vías públicas y además pueda sentirse personalmente segura en las calles, entre todos los ciudadanos que transitan en ella”. 4

2. El espacio público

Los conceptos: calidad de vida y espacio público, en la Carta de 1991, adquieren una clara connotación constitucional.

Integran el espacio público, según el artículo 5º de la ley 9ª de 1989 y la jurisprudencia:

- a. Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas), - como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos -.
- b. Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, - léase estadios, parques y zonas verdes, por ejemplo-.
- c. Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, - es decir andenes o demás espacios peatonales-.

- d. Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado⁵.
- e. Las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.
- f. Las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje.
- g. Los elementos naturales del entorno de la ciudad.
- h. Lo necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales.
- i. En general, todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo⁶.

La noción de espacio público resulta contingente y dependiente de lo que fije como tal el legislador (Marienhoff).⁷ Y una vez determinado qué es espacio público, su demarcación debe respetarse.

3. La afectación del espacio público

Respecto a las implicaciones que surgen por el no respeto al espacio público, en la SU-360/99, la Corte indicó:

“ Sin embargo, el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes⁸, puede llegar a vulnerar no solo derechos constitucionales individuales de los peatones y aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. En efecto, algunos estudios y estadísticas sugieren que los actos de perturbación que ocurren en un sitio público, posiblemente afectan a miles de personas por hora⁹. Los ciudadanos, entonces, a mayor desorden en las áreas comunes, tienen la tendencia de disminuir su acceso a ellas, generando en

consecuencia un detrimento de esas mismas localidades y una disminución en su utilización por parte de la sociedad en general. Esas situaciones como consecuencia, crean la necesidad de cerrar establecimientos de comercio y de trasladar y cambiar los lugares de trabajo de muchas personas, en razón de la complejidad que adquieren tales zonas, el difícil acceso a ellas, al parqueo, e incluso el favorecimiento de actividades ilícitas.

Adicionalmente, las repercusiones pueden ser no sólo colectivas, sino también privadas, y acarrear la vulneración del derecho a la libertad de locomoción de los transeúntes al cual alude el artículo 24 de la Carta¹⁰, en cuanto se impide a las personas transitar en espacios que, por su carácter público, deben ser accesibles para todos los miembros de la comunidad en igualdad de condiciones. También se puede infringir “el derecho a la seguridad personal de los peatones y vehículos que se sirven de esos bienes públicos que son las vías, parques, aceras, etc. y el muy importante interés de los comerciantes aledaños que no solamente pagan sus impuestos, utilizan los servicios públicos domiciliarios y cumplen la ley, sino que también representan una actividad económica garantizada igualmente por la Constitución (art. 333 y ss. C.N.) y, como si fuera poco, dan trabajo y son el resultado de esfuerzos personales a veces muy prolongados.”¹¹ Una situación de perturbación prolongada del espacio público, especialmente cuando es debida a factores estructurales de la sociedad, desborda el control de las autoridades, y también podría calificarse como un signo de erosión en el cumplimiento de los deberes de la Administración y del Estado.”

Pero el análisis no puede limitarse únicamente a las perturbaciones que particulares o autoridades no competentes hagan del espacio público, sino que puede ocurrir que las mismas autoridades locales, por omisión o por acción, violen las normas que ellos deben cumplir y que muchas veces han expedido. En este caso, cabe la acción de cumplimiento, salvo que afecte un interés personal y eso viole derechos fundamentales, en cuyo caso, excepcionalmente, cabe la tutela.

4. Los “bolardos” afectan el espacio público?

La pregunta más difícil hace referencia a si pueden constituir perturbaciones, las determinaciones de las propias autoridades locales que señalan formas de manejo del espacio público, especialmente tratándose de vías peatonales o vías vehiculares (como sería el caso de la orden de instalar bolardos en determinados lugares). Hay que responder que la

opción escogida por dichas autoridades, desde que se enmarque dentro de la legalidad, es una acción legítima que debe respetarse. La SU- 360/99, dijo al respecto:

“En ese orden de ideas, las reglas diseñadas para la preservación del espacio público, desde que sean razonables, no pueden ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas¹² sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. En consecuencia los ciudadanos deben sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público, como parte de su responsabilidad con la comunidad y de sus deberes constitucionales. Por ende, una “sociedad liberal que aspire a asegurar la igualdad de oportunidades para todos y una política universal de participación, debe presumiblemente darle la posibilidad a cada individuo de hacer uso de todos los espacios necesarios para circular libremente y transportarse, así como de todos los espacios públicos abiertos.” ¹³

Las instalaciones de los bolardos, como política policiva y de amoblamiento urbano, responde a competencias de las autoridades locales, tienen un objetivo claro: disuadir el tránsito vehicular por espacios que corresponden al peatón; obedece a previas especificaciones técnicas y a normas legales y reglamentarias; en el caso concreto de la capital, según expresión de sus autoridades, responde también a nuevas políticas de protección del peatón, lo cual se enmarca no solo dentro de facultades de tales autoridades sino de las obligaciones que tienen de velar por el bien de la comunidad.

Si se trata, conforme se indicó, de una acción legítima del Distrito Capital, porque consideró que hace parte de lo que las autoridades denominan “ciudad a escala humana” y preservar el correcto uso del espacio público, un juez constitucional no puede enjuiciar la opción, salvo que vaya contra la protección de todas las personas residentes en el país (CP art. 2), en especial de aquellas discriminadas, marginadas o en condiciones de debilidad manifiesta, mediante la adopción de medidas en su favor (CP art. 13).

Ese accionar legítimo de las autoridades, no puede obviamente, llegar al abuso. La citada SU-360/90 dice al respecto:

“La actuación de la autoridad pública en desarrollo de sus funciones de policía administrativa debe adecuarse a un margen objetivo de apreciación, evitando la desviación o el abuso de las competencias estatales.

Y agrega:

“Una actuación desordenada e ineficiente de la administración, aunque el objetivo buscado con ella sea la prevalencia del interés general sobre el particular, puede llevar a la generación de daños en virtud del mismo caos generado en la falta de previsión de las autoridades, que al salirse de su propio control, puede además de causar “perjuicio al interés colectivo, una violación de los derechos fundamentales de los asociados involucrados en tal situación.”¹⁴

En el caso concreto de los “bolardos”, las órdenes dadas por las autoridades locales para que fueran ubicados en determinados sitios, a fin de establecer una separación efectiva entre la vía vehicular y la vía peatonal, y disuadir con ese obstáculo la usurpación del espacio peatonal por parte de vehículos, es una medida legítima de la autoridad local; autoridad que la escogió válidamente, entre varias opciones; cumple además un objetivo sano, en bien de la comunidad, incluidos los peatones. Por supuesto que si hay bolardos, u otros obstáculos que no cumplen función alguna, que no tienen sentido y que por el contrario afectan irrazonablemente el tráfico peatonal, esto escapa al correcto uso de la medida.

5. El espacio público urbano y los problemas que le surgen al peatón

En el mejoramiento de la calidad de vida y en la misma protección a la vida, el manejo del espacio público en las zonas urbanas (donde hoy vive la mayor parte de la humanidad) es más que un tema urbanístico, ha llegado a ser tema del constitucionalismo con rasgos humanos. Ese manejo está influenciado por el tráfico en la ciudad, problema éste que constituye uno de los mas delicados en la sociedad moderna porque el transporte urbano alteró el cuadro tradicional de las áreas locales y el desplazamiento de los peatones.

El origen del problema del tránsito en las grandes ciudades se debe en parte a la superposición de miles de vehículos en calles cuyo trazo y capacidad pertenece a diseños de antes de la Era Cristiana. ¹⁵

En esa arremetida del vehículo autopropulsado, se puede decir, que ha habido varios comportamientos de la sociedad y de sus autoridades:

a. Preferencia de la motorización. Determinada porque los medios de transporte masivo (trenes, tranvías, autobuses) se convirtieron inicialmente en factores de desarrollo urbano sin planificación. Posteriormente si se tuvo como algo inherente a la planificación, no solo respecto a barrios periféricos sino también en la proyección de importantes vías arterias. Esta preferencia inicial por lo automotor se debió a que en todos los países después de la segunda guerra mundial¹⁶ hubo una agresiva presencia en la calle de los automóviles, se hipnotizaron los ciudadanos con el automóvil; y esto planteó tareas colosales para la solución del tráfico. Además, al crecer horizontalmente las grandes ciudades, se aumentó la dependencia del vehículo de motor. En esta perspectiva el transporte era un tema para planificadores no para constitucionalistas. Y la ciudad se principio a diseñar para los automotores (casos Camaberra y Brasilia); se decía que ésta era la solución perfecta e integral.

b- Transporte balanceado. Se abogó, especialmente hacia 1960, por preferenciar un transporte colectivo automatizado, rápido y de bajos costos (p. ej. el metro, como medio de transporte que vendría a solucionar todos los problemas). Se rediseñaron las vías, se presentaron como opción las vías radiales y vías circulares para alojar los mayores volúmenes de tránsito, con buenos niveles de servicio. Por supuesto que la solución de agregar una red de vías con altas especificaciones, sobre un trazo urbano anticuado, trajo consigo muchos problemas de afectaciones, de construcción, de obras municipales modificadas y de inversiones. Pero sobre todo es el gran costo de las obras lo que guiará el problema de acción y la toma de decisiones. Es cuando aparece la ingeniería de tránsito, y dentro de ésta, vuelve al orden del día el tema de los peatones.

Esto porque, las máquinas empujaron al peatón a los andenes, hasta el punto de que muchas normas locales consideraron que el ancho de la senda sería sólo de 0.56 metros, era una calidad de servicio deficiente, afectando el caminar, con bajo grado de confort y comodidad; se olvidaba que el peatón es agredido por el peligro de ser atropellado, por el ruido, por la contaminación del aire, por el clima, por los obstáculos que hay en los andenes. Además, los vehiculos invadieron el espacio propio de los peatones. Todo ello obligaría a replantear el cuidado al peatón.

c- Preocupación ambiental. Se inicia hacia 1970. Esa preocupación no sólo se refería a las depredaciones del ambiente sino a las contaminaciones visuales y auditivas, especialmente a

estas últimas. En este contexto se reconoce la necesidad de caminar como modo de transporte. 17 Era apenas obvio que se tuviera en cuenta al hombre; además, en distancias inferiores a los 400 metros no tiene sentido usar el vehículo automotor, el 35% de los viajes ciudadanos se hacen a pie (del 50 al 65% en determinadas zonas) y hay innumerables viajes de enlace hacia los automotores.

Por qué tardó tanto en llegar el interés por los peatones? Por el peso político, financiero y tecnológico de los propietarios de los medios motorizados de transporte y por el rechazo de comerciantes y ediles a destronar el imperio de los automotores sobre los espacios públicos.

En esta nueva etapa se requieren nuevas políticas de urbanismo y circulación que no solamente obligan a ensanchar las áreas y remover los obstáculos, sino a cierta eliminación de circulación de automóviles y reconocimiento de calles peatonales, y, obviamente, a defender el espacio peatonal.

6. Protección a los discapacitados y la diferenciación positiva.

Los discapacitados, en cuanto peatones, deben ser protegidos en esa doble condición.

En la sentencia T-228/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) se dijo:

“El derecho a la igualdad de oportunidades trasciende la concepción formal de la igualdad ante la ley. Tiene en cuenta las diferencias naturales o sociales como factores relevantes para determinar el trato a que tienen derecho determinadas personas o grupos. En relación con los discapacitados, la igualdad de oportunidades es un objetivo, y a la vez un medio, para lograr el máximo disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP art. 2). La igualdad de oportunidades es, por consiguiente, un derecho fundamental mediante el que se “equipara” a las personas en inferioridad de condiciones, para garantizarles el pleno goce de sus derechos.

Los derechos específicos de protección especial para grupos o personas, a diferencia del derecho a la igualdad de oportunidades, autorizan una “diferenciación positiva justificada” en favor de sus titulares. Esta supone el trato más favorable para grupos discriminados o

marginados y para personas en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13).”

Y agrega la mencionada sentencia, al darle fuerza a la discriminación positiva a favor de los discapacitados:

“Consciente de esta situación, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1975 la Declaración de los Derechos de los Impedidos. Este instrumento busca que los discapacitados reciban un trato igualitario y tengan servicios que les aseguren el máximo desarrollo de sus aptitudes y les faciliten su integración social. En relación con su derecho a participar plenamente en la vida social, la mencionada Declaración dispone:

“Artículo 8. El impedido tiene derecho a que se tengan en cuenta sus necesidades particulares en todas las etapas de la planificación económica y social”.

“Artículo 9. El impedido tiene derecho a ... participar en todas las actividades sociales, creadoras o recreativas. ...

“Artículo 10. El impedido debe ser protegido contra toda explotación, toda reglamentación o todo trato discriminatorio, abusivo o degradante”.

11. No es ajeno a la Corte que el proceso de diseño y reconstrucción de la infraestructura física de las ciudades con miras al cubrimiento de las necesidades de las personas con limitaciones físicas y mentales, amerita cuantiosas inversiones, que deberán efectuarse gradualmente. No obstante, mientras la planeación y la ejecución de proyectos arquitectónicos de dimensión “humana” se convierte en realidad, las autoridades públicas deben contribuir a la eliminación de las barreras jurídicas y culturales que refuerzan la discriminación en contra de los discapacitados. En efecto, corrientemente, so pretexto de la aplicación de reglamentaciones genéricas se discrimina por omisión a las personas discapacitadas. Adicionalmente, la existencia de prejuicios, actitudes de vergüenza, de temor supersticioso, de incomodidad o de intolerancia, impide en la práctica la integración y participación plena de los discapacitados en todos los ámbitos de la vida social. Frente a esta realidad social, el Estado está en la obligación de intervenir mediante la adopción de medidas en favor de los grupos segregados o discriminados, por expreso mandato constitucional (CP art. 13).”

Dentro de esa pluralidad de acciones, a favor de los discapacitados, un aspecto muy importante es el del desplazamiento de ellos por la ciudad.

7. Parámetros que debe tener en cuenta la administración local, en especial, en lo relativo a los discapacitados

“Por accesibilidad se entiende “la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en esos ambientes” (ibid., art. 6). En cuanto a las rampas de acceso a puentes peatonales, por ejemplo, la citada resolución establece en su artículo 39 que éstas deberán cumplir con los siguientes requisitos: ancho mínimo: 0.90 metros; pendiente máxima: 14%; máxima longitud de tramo de rampa: 9.00 metros; descanso de rampa: 1.10 metros de largo; pasamanos colocados a 0.90 metros y a 0.50 metros en toda su longitud, con prolongación en los extremos, de 0,30 metros paralelos al piso.

La destinación del espacio público al uso común, incluye la garantía de acceso al mismo para toda la población. La finalidad de facilitar el desplazamiento y el uso confiable y seguro del espacio público por parte de las personas, en especial de aquéllas limitadas físicamente, impone la toma de medidas especiales para asegurar dicho acceso y permanencia.”

Las autoridades deben propender por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, sin olvidar que según la Constitución se debe dar trato preferencial a los disminuidos físicos no solo porque el artículo 47 ordena protegerlos sino porque el artículo 13 expresamente determina que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Lo anterior implica que, en lo relativo al espacio público, atendiendo el derecho a la igualdad como lo consagra la Constitución, se debe facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, hacia y en el espacio público, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad.¹⁸ En otras palabras, la accesibilidad, al y en el espacio público, es esencial para los disminuidos físicos. Y si no se les viabiliza la accesibilidad, se viola la diferenciación positiva consagrada en el

artículo 13 de la C.P..

Según el artículo 315 de la Carta, los Alcaldes, en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir en el respectivo ámbito territorial, las normas constitucionales, legales y las reglamentarias que expida el Concejo Municipal correspondiente, entre las que se encuentran aquellas relacionadas con el concepto de tráfico peatonal.

Por consiguiente, es en las autoridades locales en quienes recae por expresa atribución constitucional la responsabilidad de hacer cumplir por todos los ciudadanos las normas relativas a la protección y acceso al espacio público, en su respectiva localidad, esto implica, adicionalmente, que entre las diferentes opciones (constitucionales, legales y razonables) que puedan surgir sobre el manejo del espacio público, las que preferencien las autoridades locales serán las que los ciudadanos deben obedecer.

CASO CONCRETO

Esta Corporación, haciendo un análisis detallado de la exposición de los hechos que el actor presenta en su queja ante la Personería y de la solicitud de tutela, reconoce que si bien hay una alusión a la generalidad de bolardos mal ubicados en el Distrito Capital, también el actor hace énfasis especialmente en aquellos ubicados en inmediaciones del INCI, que especialmente lo afectan como se desprende del siguiente comentario:

“En mi calidad de funcionario y de invidente hablé telefónicamente con un funcionario del Instituto de Desarrollo Urbano, solicitándole precisamente la colocación correcta de bolardos en las aceras aledañas al INCI que por lo general permanecen invadidas de vehículos. Se me dijo que se trasladaría la solicitud al funcionario correspondiente pero no ha pasado nada hasta ahora.”

Se recuerda que el actor labora en el INCI en calidad de Profesional Universitario y que está debidamente probado lo siguiente:

a. Permanentemente el señor Pastrana hace uso de las vías peatonales ubicados en las carreras 7ª y 13 y calles 34 y 36 de la Capital.

b. Los andenes de la calle 36 y el andén de la carrera 13, costado oriental, no ofrecen obstáculo alguno a los peatones (incluidos los ciegos) porque son obras bien diseñadas y correctamente conservadas, es decir, hay respeto técnico a lo que debe ser una acera.

c. Por el contrario, en el costado occidental de la carrera 7ª entre calles 34 y 36, si bien es cierto hay unos bolardos que cumplen su función de preservar el espacio de los peatones (los que dan contra la calzada vehicular y los que delimitan entradas a parqueaderos o concesionarios de vehículos), también es cierto que otros bolardos interiores que no cumplen función alguna no responden a la idea de desestimular el ingreso de vehículos y por el contrario se convierten en irrazonable obstáculo para el desplazamiento del invidente.

d. Igualmente, en el costado occidental de la carrera 13, desde la calle 36 a la 34, hay obstáculos que no responden al ordenamiento urbano, ni al amoblamiento urbano y, si son obstáculos mayores para los ciegos que van al INCI, entre ellos el señor Pastrana. Son: varillas, teléfonos de burbuja, cadenas y vehículos estacionados donde no les corresponde. Todo ello dificulta la accesibilidad al INCI, en ocasiones lanza al peatón a la vía vehicular, y ello afecta la vida del peticionario y su derecho a desplazarse sin correr riesgo.

e. En la calle 34, costado norte, entre carreras 13 y 7ª hay diferentes obstáculos, que no responden a las políticas locales, como p. ej. varillas que no pueden ser detectadas por los invidentes.

Entiende la Corte que es respecto de la reseña específica de los bolardos y algunos otros obstáculos, en inmediaciones del INCI, que debe pronunciarse esta Corporación, y determinar si la violación que alega el actor respecto de los mismos, en ese lugar, es procedente o no. La Sala estima que algunos obstáculos antes mencionados, ubicados en inmediaciones al INCI, sí afectan la accesibilidad del invidente a su trabajo. Para superar estos obstáculos, dentro de una solución técnica, los correspondientes funcionarios del Distrito y los funcionarios del INCI deben concertar las medidas a tomar. Sin embargo, ello no impide hacer unos llamados a prevención, para lograr el objetivo de dar adecuada “accesibilidad” a los invidentes, en todos los espacios públicos de la ciudad.

Por último, como se trata de revisar los fallos de instancia, debe distinguirse: el argumento que ellos esgrimieron sobre legitimidad de la actuación del Distrito Capital para su política de “bolardos”, es un argumento válido que se ratificará. Pero como las pruebas practicadas por

la Corte Constitucional indicaron que hay bolardos que no cumplen su función y perjudican al invidente y hay otros obstáculos que también afectan el desplazamiento de aquel (cuestiones probadas en la etapa de revisión), entonces, en este entendido deben ser modificadas las sentencias que se revisan.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR PARCIALMENTE las sentencias objeto de revisión según lo explicado en la parte motiva y en su lugar CONCEDER la tutela y proteger los derechos a la vida, y el derecho a la igualdad, en cuanto trato preferente al invidente señor Gilberto Pastrana Fernandez.

Tercero. ORDENAR que los funcionarios de la Alcaldía del Distrito Capital consulten al INCI sobre lo que tiene que ver con el espacio público de la ciudad en relación con los desplazamientos de los invidentes.

Cuarto. Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Al respecto consultar las sentencias T- 293 de 1994; T-331 de 1997

2 Pueden consultarse las sentencias T-082 de 1998; T -578 de 1998; T- 739 de 1998; T-321 de 1993 y la T- 864 de 1999, entre otras.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-082 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara.

4 Jane Jacobs. The Death and Life of Great American Cities. 1961. Citado, Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid Rows, and Públíc-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Marzo de 1996.

5 Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

6 Ley de 1989. Artículo 5º.

7 Ver Miguel Marienhoff, Tratado de derecho administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires

8 Corte Constitucional. Sentencia T-550 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

9 Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid Rows, and Públíc-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Mazo de 1996.

10 Corte Constitucional. Sentencia T-550 y T-518 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

11 Corte Constitucional. T-778 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

12 Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid Rows, and Públíc-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Mazo de 1996.

13 Ver el caso Evans vs. Newton, 382 U.S. 296, 301-302. 1966.

14 Corte Constitucional. Sentencia T-115 de 1995. José Gregorio Hernández Galindo.

15 El trazo actual en cuadrículas rectangular, adoptadas por los españoles para las ciudades del Nuevo Mundo, fue copiado del trazo de los municipios españoles. A su vez, éstos copiaban en su trazo a las ciudades romanas, que heredaron el trazo de las ciudades griegas. Hipodamo de Mileto, el primer urbanista del mundo hizo el trazo de las ciudades de Rodas en la isla del mismo modo rectangular, 300 años antes de Cristo.

16 El factor que más contribuyó quizá, a la multiplicación del vínculo de motor, fue la II Guerra Mundial, el deseo de aprovechar las fábricas bélicas y la necesidad de dar empleo en la posguerra formaron la producción masiva de automóviles y empezó la acelerada motorización de los países más adelantados. Este fenómeno continúa hasta nuestros días.

17 Ya hace varias décadas el Comité de transportes del 8º Plan del gobierno de Francia, invocando la calidad de vida de los ciudadanos recomendó.

“-La organización de los transportes urbanos debe fundamentarse en los desplazamientos de personas y no sobre los desplazamientos de vehículos.

-El uso de los coches individuales debe ser limitado en los centros más densos de las ciudades y en las vías que llegan a estos centros.

-En esas regiones los transportes colectivos, deben tener prioridad y sus condiciones de confort y eficiencia deben ser mejoradas. Es de urgencia reconquistar de la circulación automovilística los espacios necesarios a la circulación de peatones y ciclistas.

-Conviene construir para los automóviles parques de disuación en el límite de las zonas centrales de la ciudad. Parques en que los vehículos hagan su estacionamiento sin tener que ir al centro de la ciudad.

-En las aglomeraciones importantes es recomendable recorrer a fórmulas menos onerosas de transportes colectivo como por ejemplo los tranvías, los trolleybuses y los ómnibuses en sitios propios.”

18 Corte Constitucional. Sentencia T-288 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.