

Sentencia T-113/01

DERECHO A LA TRANQUILIDAD-Conservación del orden público como elemento esencial

El desconocimiento de normas de orden público, como son el conjunto de regulaciones urbanísticas, puede poner en riesgo las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir para garantizar el normal desarrollo de la sociedad y el ejercicio efectivo de los derechos. Particularmente, la tranquilidad, como elemento esencial del orden público implica el mantenimiento de unas condiciones que permitan la habitual convivencia y el desarrollo personal de los miembros de la comunidad. Si bien es cierto que por el hecho de vivir en sociedad los ciudadanos individualmente considerados aceptan algunas restricciones al ejercicio de sus derechos y libertades, las perturbaciones que los terceros causen al ejercicio de sus derechos no pueden sobrepasar los límites de normalidad. En caso de que las condiciones de convivencia social se alteren en forma anormal o extraordinaria corresponde a las autoridades de policía eliminar tales perturbaciones, adoptando las medidas necesarias para restablecer el orden.

DERECHO A LA TRANQUILIDAD-Conservación del orden público por medio de autoridades de policía

Las autoridades administrativas de policía son las encargadas de mantener el orden público interno, del cual es elemento integrante la tranquilidad. Dichas autoridades tienen la obligación de adoptar las medidas destinadas a prevenir y corregir las conductas que atentan contra la convivencia pacífica y el desarrollo normal de la vida de las personas. En este sentido, las autoridades de policía de los diferentes niveles - nacional, departamental y municipal - cuentan con una serie de competencias tanto de reglamentación como de ejecución de las normas, mediante las cuales se pretende asegurar las condiciones mínimas para el general desarrollo de la sociedad y de sus miembros.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Juzgamiento de actos administrativos

ACCION DE TUTELA-Procedencia por omisión policiva

En ciertas circunstancias, a pesar de existir el mecanismo policivo o judicial, prevalezca la protección por la vía constitucional de la tutela, cuando quiera que se conculquen derechos

fundamentales, bien por la acción o la omisión de las autoridades. Así, ha indicado que cuando la omisión de la autoridad titular de competencias policivas, adquiera una “magnitud crítica”, legitima para entablar la acción de tutela con prelación sobre otro tipo de acciones.

ACCION DE TUTELA-Espectro más amplio que la de cumplimiento/ACCION DE TUTELA Y ACCION DE CUMPLIMIENTO-Objetivos

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Incumplimiento de normas urbanísticas/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Instalación de oficinas en Edificio Mónaco/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Perturbación de la tranquilidad y desconocimiento del bienestar general de la comunidad

De los elementos probatorios que obran en el expediente, se deduce claramente que la Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín desconoció las normas concernientes al uso del suelo y destinación de inmuebles establecidas en los Acuerdos 39 de 1990 y 62 de 1999 del Concejo de Medellín al ubicar sus dependencias en el Edificio Mónaco. El uso que pretendiera dar al inmueble debía hacerse de acuerdo con las normas urbanísticas de la ciudad de Medellín (Acuerdos 39 de 1990 y 62 de 1999), no siendo admisible que para tratar de justificar el incumplimiento de estas alegara que su funcionamiento en dicho sector o en cualquier otro, estaba guiado por el interés general que como órgano del Estado representa. Por el contrario, con su renuencia a cumplir dichas disposiciones, cuya finalidad es garantizar el orden público y, particularmente, la tranquilidad de todos los miembros de la comunidad, está desconociendo los intereses y el bienestar general de la comunidad. Con la ubicación de algunas de sus dependencias en el edificio Mónaco, la Fiscalía General de la Nación no solo desconoció las normas urbanísticas de orden público sino que también amenazó la tranquilidad de los habitantes del barrio.

ACCION DE TUTELA-Procedencia para traslado de oficinas del CTI del Edificio Mónaco/DERECHO A LA TRANQUILIDAD-Protección por tutela

Referencia: expediente T- 377224

Acción de tutela instaurada por Víctor Manuel Uribe y otros contra la Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín.

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., enero treinta y uno (31) de dos mil uno (2001)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Martha Victoria Sáchica Méndez, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo adoptado por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, dentro de la acción de tutela instaurada por Víctor Manuel Uribe y otros contra la Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El 27 de junio de 2000, los señores Víctor Manuel Uribe, Lucía Santamaría Ortiz, Rosa Cadavid Villa, Gabriel Jaime Sánchez, Francisca Gilma Vélez, Luis Fernando Sánchez, Amparo Gutiérrez Estrada, Ricardo Llano Zapata, Sergio Llano Gutiérrez, Lucía Mesa Pérez y Natacha Colmenares, instauraron acción de tutela ante el Juzgado Dieciocho Penal del Circuito de Medellín contra la Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín. En su criterio, la entidad demandada ha vulnerado sus derechos al debido proceso y a la participación ciudadana y ha amenazado sus derechos a la tranquilidad y a la vida, al ubicar algunas de sus dependencias en el Edificio Mónaco, localizado en el sector residencial de la ciudad de Medellín donde ellos habitan.

Los actores manifiestan, que son residentes del Edificio Bahía Blanca, ubicado en la carrera 45 N° 15 sur 38 de la ciudad de Medellín, colindante con el Edificio Mónaco, el cual, como es de público conocimiento, fue de propiedad del extinto narcotraficante Pablo Escobar Gaviria. Expresan, que por disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, al término del proceso de extinción de dominio de dicho inmueble, éste fue destinado para el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín. Al respecto, indican que si bien se hizo creer a la opinión pública que al referido edificio sólo se trasladaría la Dirección Seccional Administrativa y Financiera de la Fiscalía, actualmente es ocupado por el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía (CTI), Seccional Antioquia, el cual es una

unidad operativa, con personal armado. A juicio de los demandantes, la presencia de dicho organismo en su sector de residencia amenaza su tranquilidad y pone en posible riesgo su vida, ya que el Edificio Mónaco ha sido objeto de varios atentados terroristas, uno de ellos sucedido sólo hace algunos meses, el 19 de febrero de 2000, cuando explotó un carro-bomba con 40 kilos de dinamita.

Aseguran, que a pesar de haber acudido a diferentes estamentos gubernamentales como la Dirección Regional de la Fiscalía, la Alcaldía de Medellín, la Fiscalía General de la Nación, el Concejo Municipal de Medellín y la Secretaría de Planeación Municipal de la ciudad, no han hallado solución a la difícil situación que enfrentan en razón del traslado de la Fiscalía Seccional al Edificio Mónaco. Precisan, que únicamente la Secretaría de Planeación Municipal, en su calidad de entidad responsable de la planificación del uso del suelo en el municipio y, en general, del ordenamiento territorial de Medellín, dirigió oficio al Director Seccional Administrativo y Financiero de la Fiscalía de Medellín, donde conceptúa desfavorablemente sobre la ubicación de la entidad oficial en esa zona residencial. En efecto, en comunicación de la Secretaría de Planeación Municipal del 24 de febrero de 2000, dirigida a la referida dirección de la Fiscalía, la cual se anexa a la demanda de tutela, se advierte lo siguiente:

“Los requerimientos complementarios o asociados para el óptimo funcionamiento de las actividades de los grupos u organismos de seguridad y los impactos generados por su funcionamiento, han conducido a que en el recientemente aprobado Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 62 de 1999) se consideren como restringidos todos los usos de seguridad, independientemente de las características del sector dónde se pretenda localizarlos.

En el caso que nos ocupa, los impactos generados por la localización de la Dirección Seccional Administrativa y Financiera de la Fiscalía en un sector residencial no son posibles de resolver ya que con su funcionamiento atentaría contra el sosiego y tranquilidad que se debe garantizar para esta zona y en fin para sus moradores. Si, ciertamente, es un sector en proceso de transformación, dicho uso institucional representaría un cambio abrupto en la vocación de la zona, ya que no se puede desconocer sus efectos sobre el entorno. Dado lo anterior, nuestro concepto en los términos del Acuerdo Municipal 62 de 1999, Plan de Ordenamiento Territorial es adverso a dicha ubicación.

Siendo comprensible para esta dependencia la conveniencia que representa para la Fiscalía la posibilidad de disponer de un inmueble que cumpla con los requerimientos locativos, y la necesidad de la ciudad de contar con la presencia y participación de los diferentes estamentos, consideramos que la mejor opción para la localización de organismos de seguridad y justicia es en aquellos sitios donde ya existen consolidados otros de igual naturaleza; en este sentido, los invitamos a estudiar conjuntamente otras opciones de localización que hemos visualizado de manera preliminar con los organismos de seguridad de la ciudad.

Los actores estiman que la Fiscalía General de la Nación, al ocupar el referido inmueble desconoció el Acuerdo 62 de 1999, aprobatorio del Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín. Explican, que la Fiscalía General de la Nación ocupó en forma unilateral, arbitraria e inconsulta el Edificio Mónaco, pues no cumplió con los requisitos señalados en el referido acuerdo y, adicionalmente, desatendió el concepto previo desfavorable de la Secretaría de Planeación. De esta manera, a su juicio se desconoció el derecho “al debido proceso administrativo.” Igualmente, consideran vulnerado su derecho a la participación ciudadana (C.P., art. 40), pues la entidad demandada ha empezado a adelantar obras de construcción en el inmueble y para ello, de acuerdo con las normas urbanísticas, era necesario que consultara a los vecinos. Agregan que la comunidad no puede ser pasiva frente a las decisiones unilaterales de la Fiscalía.

Por último, indican que su tranquilidad y su derecho a la vida se encuentran amenazados, ya que las oficinas del CTI son un conocido objetivo de ataques terroristas por parte de los diferentes grupos generadores de la violencia y, por lo tanto, es justificado el temor de un grave e inminente peligro para sus vidas por la proximidad de sus residencias al edificio de asiento locativo de la Fiscalía.

Con fundamento en lo anterior, los actores solicitan al juez de tutela proteger sus derechos fundamentales y, en consecuencia, ordenar al Fiscal General de la Nación, que traslade las oficinas del CTI y de la División Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación – Seccional de Medellín, a otro sector en donde se cumpla con los requisitos administrativos exigidos por la Secretaría de Planeación Municipal.

2. Pruebas decretadas por la instancia

Por medio de auto del 28 de junio de 2000, el Juzgado 18 Penal del Circuito de Medellín asumió el conocimiento de la acción y decretó las siguientes pruebas: (1) oficiar al Director de la Fiscalía Seccional y al Director Administrativo y Financiero de la Fiscalía – Regional Medellín para que informen qué dependencias de la Fiscalía funcionan en el Edificio Mónaco, así como qué dependencia autorizó su ubicación en dicho inmueble; (2) oficiar al Director del Planeación Municipal para que informe cuál es el uso del suelo donde se encuentra ubicado el Edificio Mónaco y si el ente demandado solicitó autorización para ubicarse allí; (3) oficiar al Director del CTI para que informe si en la actualidad dicho organismo se encuentra ocupando el Edificio Mónaco y en caso afirmativo indicar la autoridad que le expidió el permiso; (4) oficiar al Alcalde de Medellín para que informe igualmente respecto de dicha autorización; (5) oficiar al Concejo Municipal para que diga si ha intervenido en el asunto por petición de los residentes; (6) oficiar al Fiscal General de la Nación para que informe qué respuesta se dio a la solicitud de los residentes del sector referente a ubicar el edificio en otro lugar; (7) oficiar al Director Nacional de Estupefacientes para que indique si el mencionado inmueble se destinó a la Fiscalía para que operara allí el área operativa y el CTI; (9) practicar diligencia de inspección judicial al Edificio Mónaco con el objeto de verificar la ubicación del inmueble, la vecindad de los edificios de apartamentos y la ocupación que se le estaba dando al mismo y (8) recibir las declaraciones de los actores de la tutela.

2.1. En oficio del 5 de julio de 2000, el Secretario de Planeación Municipal informó que de conformidad con el artículo 173 del Acuerdo 62 de 1999 del Concejo Municipal de la ciudad, se requiere concepto previo de la Secretaría de Planeación Municipal para usos restringidos del suelo como son los de Administración Pública y Seguridad. En relación con la utilización del edificio Mónaco por parte de la Fiscalía, señaló que se envió comunicación al Director Administrativo y Financiero de la Fiscalía en la cual se daba concepto desfavorable respecto a la ubicación de dependencias de la fiscalía en dicho inmueble. Sin embargo, manifestó que Planeación Municipal sólo tiene la función de emitir concepto previo, el cual no puede considerarse como un permiso, pues a quien corresponde hacer control al cumplimiento de los requisitos referentes al uso del suelo es a las autoridades de policía.

2.2. En escrito del 6 de julio de 2000, el Director Seccional de Fiscalías (e) señaló que en el Edificio Mónaco funciona la Dirección Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación de Antioquia. Indicó que no tiene conocimiento de quién autorizó su funcionamiento en dicho inmueble.

2.3. Mediante comunicaciones del 6 de julio de 2000, el Director Administrativo y Financiero de la Fiscalía - Seccional Antioquia, señaló que en el Edificio Mónaco funcionan oficinas administrativas del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI). Aclaró que en dicha edificación no funciona ninguna locación para retenidos, no se tiene como punto de referencia para realizar operativos, ni se atiende público en general, pues la Fiscalía cuenta con otras sedes en Medellín para realizar dichas funciones. En cuanto a la Dependencia Municipal que autorizó el funcionamiento de la Fiscalía en dicho inmueble sostuvo que “dado que no hubo cambio de destinación, ni obras de reconstrucción o remodelación del citado edificio, no fue indispensable obtener autorización alguna de orden municipal.” Explicó, que desde hace aproximadamente diez (10) años el edificio venía siendo destinado al funcionamiento de oficinas y, por lo tanto, considera que la Fiscalía no ha cambiado la destinación del mismo. Igualmente, manifestó que el sector donde se encuentra ubicado el edificio no es exclusivamente residencial sino residencial en transformación, por lo cual allí funcionan diferentes oficinas y establecimientos comerciales.

Así mismo, señaló que no es cierto que se haya violado el debido proceso administrativo al ocupar el inmueble, pues la ocupación no fue arbitraria ya que estuvo respaldada por la Resolución 1659/99 del 31 de diciembre de 1999 proferida por la Dirección Nacional de Estupefacientes. De igual forma, afirmó que no se ha desconocido el derecho a la participación ciudadana de los demandantes pues no se ha obstaculizado a la comunidad su derecho a la libre participación.

Respecto al derecho a la vida, sostuvo que “no es cierto que por la ubicación de la Fiscalía en este lugar se amenace la vida de los habitantes del sector. Antes de que la Fiscalía ocupara el edificio, hubo dos atentados y muchos otros en el sector en el cual nuestra entidad no ocupaba ninguna sede, tales como el ataque a Isagen, al Banco Ganadero, a la casa de habitación de un funcionario de la administración municipal, a Colmena, etc. (...) no se puede considerar que la Fiscalía sea el único objetivo militar para la delincuencia, pues también pueden serlo las empresas particulares y bancos que se encuentran ubicadas en el sector, sin que por ello tengan que ubicarse en otro.”

Por último, indicó que de acuerdo con el principio de solidaridad social de que trata el art. 95 numeral 2 de la Constitución Política, todos los ciudadanos tienen el deber de rodear a las autoridades legítimamente establecidas para que cumplan con los fines sociales del estado.

Aseguró que “el interés general no puede ni podrá bajo ningún punto de vista ser sacrificado por intereses particulares, como en el caso que nos ocupa, más aún teniendo en cuenta la función que desarrollamos es eminentemente altruista y social y de obligatorio cumplimiento y cuyos beneficiarios son la población colombiana.”

2.4. Por otra parte, por medio de oficio del 6 de julio de 2000, el Presidente del Concejo Municipal de Medellín, informó que en la sesión plenaria del 6 de marzo de 2000, el Concejo decidió conformar una comisión accidental para estudiar y recomendar soluciones por el problema generado por el traslado de la Fiscalía al Edificio Mónaco. Expresó que dicha comisión fue integrada por los Concejales Juan Santiago Vélez Trucco, Elsa Cecilia Escandón de Piedrahita y Juan Carlos Vélez Uribe, los cuales, junto con miembros de la comunidad, fueron a una audiencia con el Fiscal General de la Nación, en donde expusieron la inconveniencia para que la Fiscalía operara en el edificio Mónaco. Finalmente, el Presidente del Concejo Municipal afirmó, que la Fiscalía debió haber atendido el concepto de Planeación Municipal respecto a la localización de las oficinas de la Fiscalía en el referido edificio, de acuerdo con el uso y el calificativo de área del sector.

2.5. El 7 de julio de 2000, el Jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría de Planeación Municipal de Medellín, mediante comunicación, precisó que dicha entidad “ofreció a la Fiscalía que se iniciaran conversaciones con Metroseguridad y el Municipio de Medellín, para que se analizara la viabilidad urbanística de otras alternativas de ubicación de sus oficinas.” Agregó que la Fiscalía no ha iniciado gestiones para estudiar alternativas de reubicación de tales dependencias.

2.6. Por auto del 7 de julio de 2000, el Juez 18 Penal del Circuito de Medellín resolvió acumular a la presente tutela la actuación remitida por la doctora Alma Alicia Peláez Mejía, Magistrada sustanciadora en tutela tramitada en el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Disciplinaria por idénticos hechos a la presente.

2.7. El 10 de julio de 2000, se llevó a cabo inspección judicial en el Edificio Mónaco, conforme a lo ordenado en el auto de fecha 28 de junio de 2000. En dicha diligencia, se determinó que en algunos pisos del inmueble operaban oficinas del CTI, las cuales cumplen funciones de criminalística y una oficina de grupo operativo, cuya misión es cumplir órdenes de captura impartidas por la Fiscalía. Así mismo, se constató que tales oficinas del CTI se organizan

algunas labores de inteligencia. En otros pisos del edificio se observó que se encuentra la oficina del Director del CTI, la sala de sistemas, la oficina de análisis de información y una oficina de operación telefónica. Entrevistado el Arquitecto desplazado a la diligencia por parte de Planeación Municipal, manifestó que el referido edificio se encuentra ubicado en un sector clasificado por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como residencial en transformación, en el cual es restringido todo lo que tiene que ver con la administración pública, seguridad, comunicaciones. Así mismo, presente el Director de la Fiscalía, ratificó su posición respecto a que no era necesario pedir permiso a las autoridades municipales porque no se cambió la destinación del inmueble. Concluida la inspección al Edificio Mónaco, los funcionarios judiciales se trasladaron al edificio Bahía Blanca, donde residen los actores de la acción de tutela, comprobando “que existe gran comunicación entre uno y otro edificio”.

2.8. El 11 de julio de 2000, el Director del CTI de Antioquia, en declaración rendida sostuvo que en el Edificio Mónaco funciona la parte administrativa del CTI; así mismo, señala que el horario de trabajo en tales dependencias es de 8 a 12 de la mañana y de 2 a 6 de la tarde. Preciso, que no hay actividades los sábados y los domingos, ni en las horas de la noche y, por ello, se extraña de las quejas de los vecinos por el supuesto ruido. Agregó que ha recibido de algunos habitantes del sector, manifestaciones de complacencia por la presencia del CTI en dicha zona.

2.9. El 11 de julio de 2000, se recibieron varias declaraciones de los habitantes del Edificio Bahía Blanca y del sector, los cuales, en términos generales, manifestaron que se encuentran amenazados e inquietos por la ubicación del CTI en dicho sector residencial. Señalaron que la ubicación del CTI les privó de su tranquilidad y que sus propiedades sufrieron una desvalorización del 50%.

2.10. Mediante comunicación recibida el 12 de julio de 2000, el Director Nacional de Estupefacientes señaló que “en uso de las facultades que le ha conferido la Ley 30 de 1986, el Decreto 1575 de 1997, el Decreto-Ley 01 de 1984, la Ley 333 de 1996 y el Decreto 306 de 1998, destinó en forma provisional, mediante acto administrativo N° 1659 de 31 de diciembre de 1999, el bien inmueble ubicado en la carrera 44 N° 14sur - 31 Edificio Mónaco de la ciudad de Medellín, al servicio de la Fiscalía General de la Nación - Dirección Seccional Administrativa y Financiera de esa ciudad.”

2.11. En oficio recibido el 12 de julio de 2000, el Fiscal General de la Nación manifestó que el día 29 de febrero recibió a una comisión integrada por Concejales de Medellín y representantes de la comunidad, con el fin de escuchar sus inquietudes en nombre de los vecinos del Edificio Mónaco respecto al funcionamiento de algunas dependencias de la Fiscalía en este. Afirmó que en dicha reunión les advirtió la imposibilidad de trasladar las oficinas del edificio a otro lugar. Agregó que, en tal ocasión, les expresó que “la Fiscalía es como un enfermo sidoso que está desahuciado y nadie quiere ser su vecino, pero existe y tiene que vivir en alguna parte. Es preocupante que sociedades que convivieron con el narcotráfico, ahora les angustie tener como vecinos a la Fiscalía. (...) Es lamentable la reacción de los vecinos porque ello demuestra la falta de solidaridad del país con sus instituciones de justicia.”

2.12. En declaración del 13 de julio de 2000, el asesor jurídico de Planeación Municipal, preguntado sobre los trámites que debe realizar una entidad pública como la Fiscalía para ubicarse en el edificio Mónaco, indicó que por tratarse de uso restringido el Acuerdo Municipal 062 de 1999 exige concepto previo de la oficina de planeación, el cual si bien no es un permiso sí es un requisito. Explicó que si no se reúnen los requisitos para el funcionamiento en determinado sector, se debe acudir a mecanismos de policía, pues planeación tiene función asesora pero carece de mecanismos coercitivos para hacer cumplir las reglamentaciones de usos del suelo. En su concepto, la Fiscalía no debería ubicarse en dicho sector porque la evaluación que realizó la oficina de forma oficiosa, demostró que no hay forma de solucionar los impactos que genera en el entorno residencial esa edificación. Indica que lo ideal es que se ubique en donde hayan otros establecimientos similares en la ciudad, como el centro de la ciudad.

3. Sentencias objeto de revisión

3.1. A través de sentencia del 14 de julio de 2000, el Juzgado 18 Penal del Circuito de Medellín concedió el amparo constitucional solicitado.

El fallador considera que, de acuerdo con lo afirmado por las diversas autoridades que intervinieron en el proceso, es evidente que la estadía de la Fiscalía en el Edificio Mónaco vulnera los requerimientos exigidos por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Adiciona

que en la inspección judicial realizada al referido edificio se comprobó que en éste labora personal adscrito al CTI que no sólo cumple funciones administrativas. Estima, que al ubicarse allí tales oficinas “sin cumplir las normas exigidas sí se pone en peligro a la sociedad, porque el sector como tal se encuentra clasificado como zona residencial en transformación, pudiéndose pensar que en un momento dado se puede realizar un atentado, porque independientemente de que labore allí solamente el área administrativa del CTI o algunas oficinas de ésta (LO CUAL NO ES CIERTO), creemos se puede ser víctima por cualquiera de los grupos armados o de la delincuencia común, esto lo corrobora la reforma que se está realizando a edificaciones aledañas al edificio Mónaco las cuales fueron afectadas con el último atentado realizado en el mes de febrero.”

Así mismo manifiesta que la Fiscalía desconoce el interés general, representado en Planeación Municipal, al no cumplir con el plan de ordenamiento de los suelos del área metropolitana. Añade, que el ordenamiento urbanístico está constituido por normas imperativas de orden público que no pueden ser desconocidas y si lo son deben ser sancionadas por las autoridades policivas. Expresa, que la omisión de actuar de estas últimas, “puede colocar a quienes infringen tales normas en una situación de supremacía social a partir de la cual se vulneran los derechos de los ciudadanos, quienes se ven injustificadamente forzados a tolerar tales comportamientos.” Indica que las autoridades no pueden exigir a los ciudadanos que por solidaridad sacrifiquen el ejercicio de sus derechos.

Concluye, que el derecho fundamental vulnerado es el derecho de propiedad, el cual adquiere carácter fundamental porque su violación implica el desconocimiento de los derechos a la vida y a la integridad física, debido proceso y tranquilidad. En consecuencia, ordena que en un plazo no superior a 30 días, se realice la evacuación de las oficinas del CTI del Edificio Mónaco y se reubiquen de acuerdo con las normas del POT.

3.2. El anterior fallo fue apelado por el Director Seccional Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín. En su escrito de impugnación, manifiesta que no es cierto que la Fiscalía haya desconocido las normas del plan de ordenamiento territorial, pues, de acuerdo con éste, el uso del suelo donde se encuentra ubicado el Edificio Mónaco se asimila a “Residencial en Transformación”, lo cual significa que no es exclusivamente residencial sino que admite el funcionamiento de oficinas, como ocurría desde antes del traslado de las dependencias de la Fiscalía. Explica, que “la Fiscalía General

de la Nación una vez que recibió el inmueble asignado provisionalmente por la Dirección Nacional de Estupefacientes, previa comprobación del funcionamiento de oficinas en el Edificio Mónaco, consideró que debía darle exactamente el mismo uso al que venía destinado y por ello y sólo bajo ese criterio trasladó oficinas de las áreas administrativas y del CTI.” Asegura que bajo ese razonamiento, la Fiscalía no consideró necesario solicitar a la Secretaría de Planeación Municipal concepto previo “porque el uso que se le iba a dar al inmueble era el mismo que se le venía dando, uso de oficinas, por lo cual no había razón válida para pensar que para los particulares el uso de oficinas es permitido y para las entidades judiciales como lo es la Fiscalía General de la Nación, por vía de interpretación, el mismo uso se vuelve restringido.”

Por otra parte, indica que la tutela no es procedente dada la existencia de medios ordinarios de defensa, por cuanto si los residentes del vecindario del Edificio Mónaco consideraban que la Fiscalía General de la Nación no había cumplido con las normas del ordenamiento territorial debieron acudir a las autoridades policivas para que éstas adoptaran las medidas pertinentes. Agrega que, desde luego, podían hacer uso de la acción de tutela pero como mecanismo transitorio, si probaban que se encontraban frente a un perjuicio irremediable, lo cual no hicieron. Señala que en el presente caso, el juez de instancia considera que la depreciación de los bienes inmuebles de los actores constituye una grave violación al derecho de Propiedad.” A juicio del representante de la Fiscalía, dicha decisión no es acertada pues el derecho de propiedad, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, solo cuando su vulneración conlleve para su titular un desconocimiento de los principios y valores constitucionales del derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental y, en consecuencia, procede la acción de tutela. Añade que “en el caso en discusión, la violación del derecho a la propiedad aceptada por el juez de instancia no conlleva para los vecinos del Edificio Mónaco un desconocimiento evidente de los valores que consagra el derecho a la vida y en tales circunstancias, el derecho a la propiedad no resulta tutelable.”

De otro lado, el recurrente sostiene que la jurisprudencia constitucional, en ocasiones similares a la que se debate, ha sostenido que los ciudadanos tienen el deber constitucional de ser solidarios con las autoridades y con las medidas que estas tomen en aras de buscar el bienestar de la comunidad y, por lo tanto, la tutela no es procedente.

3.3. A través de providencia del 31 de agosto de 2000, la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín confirmó el fallo del Juzgado 18 Penal del Circuito de Medellín. Sin embargo, a diferencia del juez de primera instancia, la Sala estima que el único derecho afectado es el derecho al debido proceso, por encontrar que la actuación de la entidad demandada constituye una vía de hecho administrativa. Afirma que está probado que el asentamiento y la permanencia del personal y dependencias del Cuerpo Técnico de Investigación - Seccional en el Edificio Mónaco, desconoció las normas de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y desatendió el concepto desfavorable de la Secretaría de Planeación de Medellín con relación a esa ubicación en la zona. A este respecto, explica lo siguiente:

“Esa desvinculación normativa llevada a cabo por las directivas de la Fiscalía General de la Nación, persistiendo en su decisión de asentar la sede del C.T.I. seccional en el inmueble plurimentado, es la vía de hecho que lesiona el derecho de los actores, en tanto asociados suscriptores del acuerdo social de convivencia institucionalizado en el Estado, al debido proceso administrativo, tal y como lo invocaran ellos en su libelo de demanda. (...), las afecciones a este derecho [debido proceso], en el caso concreto radicadas en el soslayamiento de las competencias y el procedimiento previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, repercuten en una vulneración a ese derecho fundamental que tienen todos los asociados, el derecho a un orden jurídico político justo inmerso siempre en cualquiera de sus actuaciones, en un contexto de juridicidad e institucionalidad.”

Por otra parte, indica, que la tutela se concede como mecanismo transitorio mientras los actores acuden a las autoridades policivas competentes, para lo cual señala un plazo de dos (2) meses.

4. Pruebas decretadas por la Sala de Revisión

Por medio de auto del 7 de diciembre de 2000, la magistrada ponente ordenó a la Secretaría de Planeación Municipal de Medellín que informara algunos aspectos relacionados con los requisitos que se deben cumplir para que dicha entidad autorice el ejercicio de ciertas

actividades en determinados sectores de la ciudad de Medellín, de acuerdo con los usos del suelo establecidos en el Plan de ordenamiento Territorial. Así mismo, se solicitó a los actores comunicar si han iniciado alguna acción policiva en contra de la Fiscalía General de la Nación - Dirección Seccional Administrativa y Financiera de Medellín, con el fin de que se cumplan las normas de urbanismo y uso del suelo.

4.1. Mediante oficio fechado el 22 de diciembre de 2000, el Jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría de Planeación Municipal de Medellín informó que no existe un procedimiento previo de autorización por parte de la administración municipal en el que se verifique que la persona que se ubica en determinado sector cumple las normas de uso del suelo. Señaló, que solo se expide concepto o certificado de ubicación respecto a si un establecimiento o actividad cumple o no con las disposiciones de usos del suelo, concepto cuya solicitud, en general, es facultativa de los interesados, según lo prevé el Decreto 2150/95, artículo 48 y la Ley 232/95. Sin embargo, precisó, que los usos restringidos del suelo demandan un manejo especial y, por lo tanto, necesitan un concepto previo de la Secretaría de Planeación Municipal (art. 173, inc. 2, Acuerdo 62/99). Explicó, que dicho concepto “busca una evaluación de los impactos que las actividades causarían en el entorno. Respecto a los usos restringidos el concepto de la Secretaría de Planeación es obligatorio, bien sea que indique condicionantes para evitar o amortiguar impactos, o bien que se descarte la actividad por alterar significativamente las condiciones del sector. Precisamente, entre los usos principales, complementarios compatibles y los definitivamente prohibidos, se encuentra una categoría intermedia, las actividades que se estiman usos restringidos y que son objeto de la evaluación obligatoria, cuyas resultas son obligatorias para el responsable de la actividad.”

En relación a las dependencias de la Fiscalía General de la Nación ubicadas en el edificio Mónaco indicó lo siguiente:

“Los requisitos o condiciones que permitieran la ubicación a la Fiscalía allí, serían suprimir las actividades que tienen una connotación exclusivamente oficial, tales como despacho de fiscales, funcionarios del CTI, cuerpos de choque como los que realizan las capturas o apoyan los allanamientos, apoyo criminalístico, comunicaciones de inteligencia; cesar las actividades nocturnas en el inmueble; no cerrar las vías total o parcialmente, circunscribirse a aquellas de oficina similares a las de la administración privada, de apoyo administrativo, tales como llevar la contabilidad, inventarios, procedimientos de nómina, etc.

Las disposiciones particulares para regular las exigencias de ubicación de los usos de servicios institucionales (v.gr. administración pública u oficial), deben tener en cuenta las características de cada uso, sus requerimientos, impactos en el sector, el nivel de cobertura y la generación de espacios públicos, entre otros aspectos. Cuando sea necesario, y con la finalidad de reducir impactos negativos entre usos y en las áreas aledañas, se pueden establecer indicadores de saturación y distancias mínimas, entre otras exigencias (artículo 172, Acuerdo 62/99).”

4.2. A través de comunicación recibida por esta Corporación el 12 de enero de 2000, los actores de la presente tutela informan que no han iniciado acción policiva contra la Fiscalía, por cuanto a su juicio, de acuerdo con el fallo del juez de tutela de primera instancia, eran las autoridades municipales - Alcaldía Municipal, Secretarías de Gobierno y de Planeación e Inspección Municipal del Poblado -, quienes tenían la obligación de hacer cumplir las normas del Plan de Ordenamiento Territorial y, por ende, el traslado de las oficinas de la Fiscalía a otro sector. Adicionan, que no consideraron necesario acudir a la acción policiva ya que “la Fiscalía procedió a desocupar el Edificio Mónaco en los términos que fijó el juez de primera instancia.” Por otra parte, aseguran que el fallo de segunda instancia, proferido por el Tribunal Superior de Medellín, solo les fue comunicado mediante telegrama en el cual se les informaba “la confirmación de la providencia del juez 18 penal del circuito” y, por lo tanto, no conocían que la tutela se había concedido como mecanismo transitorio. Finalmente, estiman, que la Corte debe revocar el fallo de segunda instancia, en cuanto concedió la tutela en forma transitoria y concederla en “forma definitiva”, pues para que la tutela proceda como mecanismo transitorio debe existir otro medio de defensa judicial y, en este caso el medio de defensa con el que se cuenta, según la sentencia del Tribunal Superior de Medellín, es de carácter administrativo - policivo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la presente acción de tutela en virtud de lo consagrado por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y de conformidad con el Decreto 2591 de 1991.

Este expediente fue escogido para revisión, por medio de auto del 22 de octubre de 2000, adoptado por la Sala de Selección Número Diez de esta Corporación y repartido a la Sala Tercera de Revisión.

2. El problema jurídico planteado

Los actores, quienes residen en el Edificio Bahía Blanca ubicado en el barrio Santa María de los Angeles de la ciudad de Medellín, manifiestan que la Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín vulneró sus derechos al debido proceso y a la participación ciudadana al trasladar algunas de sus dependencias al Edificio Mónaco, el cual colinda con el inmueble que ellos habitan. Expresan que con el traslado de dichas oficinas a su sector de residencia la Fiscalía desconoció las normas urbanísticas de la ciudad de Medellín así como el concepto que, en sentido desfavorable, emitió la Secretaría de Planeación Municipal respecto a la ubicación de estas en el sector. En consecuencia, consideran que se vulneró el debido proceso administrativo así como su derecho a la participación ciudadana, al no consultarle a la comunidad interesada la decisión de ubicarse en dicha zona residencial y de realizar algunas obras de construcción en el inmueble. Así mismo, los demandantes estiman que la ubicación de un organismo judicial en su barrio amenaza su tranquilidad y, por ende, su derecho a la vida.

Por su parte, las directivas de la Fiscalía General de la Nación afirman que la ocupación del edificio Mónaco no fue arbitraria pues se fundamentó en la decisión de la Dirección Nacional de Estupefacientes que destinó provisionalmente el inmueble a la Dirección Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación. Explican, que la entidad que representan no requería realizar trámite previo alguno ante las autoridades municipales de planeación, por cuanto no hubo “cambio de destinación” del inmueble ya que con anterioridad a la ubicación de las dependencias administrativas de la referida entidad en el inmueble, en éste funcionaban algunas oficinas. A su juicio, la ubicación de la Fiscalía en el barrio Santa María de los Angeles no constituye una amenaza para la vida de los habitantes del sector quienes, por el contrario, tienen el deber constitucional de apoyar a la institución en el cumplimiento de sus funciones.

Los jueces de instancia concedieron el amparo constitucional solicitado. El Juez 18 Penal del Circuito de Medellín estimó que la permanencia de las dependencias de la Fiscalía en el

sector vulneraba el derecho de propiedad de los actores, el cual tomaba el carácter de fundamental por su conexidad con los derechos a la vida, la tranquilidad y el debido proceso. Por su parte, el Tribunal Superior de Medellín protegió el derecho al debido proceso, precisando que la acción de tutela procedía como mecanismo transitorio dada la existencia de otro medio de defensa.

Visto lo anterior, esta Sala debe determinar si, como lo estimaron los jueces de instancia, la ubicación de las dependencias de la Fiscalía General de la Nación en el barrio Santa María de los Angeles de la ciudad de Medellín, desconoció los derechos fundamentales de los actores, quienes son residentes de dicho sector. Si esta respuesta es afirmativa, se deberá definir, si la acción de tutela es el mecanismo de defensa idóneo para proteger los derechos presuntamente afectados.

3. La conservación de la tranquilidad como elemento esencial del orden público. Derecho inherente a la persona humana

El desconocimiento de normas de orden público, como son el conjunto de regulaciones urbanísticas, puede poner en riesgo las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir para garantizar el normal desarrollo de la sociedad y el ejercicio efectivo de los derechos.

Particularmente, la tranquilidad, como elemento esencial del orden público implica el mantenimiento de unas condiciones que permitan la habitual convivencia y el desarrollo personal de los miembros de la comunidad. Si bien es cierto que por el hecho de vivir en sociedad los ciudadanos individualmente considerados aceptan algunas restricciones al ejercicio de sus derechos y libertades, las perturbaciones que los terceros causen al ejercicio de sus derechos no pueden sobrepasar los límites de normalidad. En caso de que las condiciones de convivencia social se alteren en forma anormal o extraordinaria corresponde a las autoridades de policía eliminar tales perturbaciones, adoptando las medidas necesarias para restablecer el orden.

De este modo, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, la conservación de la tranquilidad dentro del orden constitucional debe considerarse como un derecho de los

ciudadanos, como se infiere del Preámbulo de la Carta Política que se refiere a la vida, a la convivencia pacífica y a la paz, las cuales constituyen el sustento de la tranquilidad, como garantes de un orden justo. Además, dicho reconocimiento es reiterado por los artículos 1º, 2º, 11, 15, 16, 22, 28, 95-6 y 189-4 de la Constitución Política.¹

Así mismo, esta Corporación ha reconocido a la tranquilidad como un derecho inherente a la persona humana (C.P., art. 94) y dada su estrecha relación con los derechos a la intimidad² y a la dignidad humana, este derecho asume el carácter de fundamental así la Carta no lo haya reconocido expresamente. A este respecto, se ha señalado:

“(…) la tranquilidad individual es un derecho personalísimo, derivado por necesidad del derecho a la vida digna. Si bien es cierto que la tranquilidad tiene una dimensión subjetiva, indeterminable, y por lo tanto imposible de ser objeto jurídico, también es cierto que existen elementos objetivos para garantizar ese bienestar íntimo de la persona, dada la influencia del entorno sobre el nivel emocional propio. A nadie se le puede perturbar la estabilidad de su vivencia sin justo título fundado en el bien común. Y esto obedece a una razón jurisprudencial evidente: el orden social justo parte del goce efectivo de la tranquilidad vital de cada uno de los asociados, de suerte que, al no perturbar el derecho ajeno, se logra la común unidad en el bienestar, es decir, la armonía perfeccionante de los individuos que integran la sociedad organizada, bajo el imperio de la ley, en forma de Estado.

Es evidente que el ser humano tiende a la tranquilidad en su vida. Se trata de una tendencia inherente al ser personal, y por ello constituye un bien jurídicamente protegido como fundamental, (…).”³

En consecuencia, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la tranquilidad, a través de las regulaciones legales y reglamentarias que permitan a todos los individuos la normal convivencia y el adecuado ejercicio de sus otros derechos. Cuando dichas normas son desconocidas, las autoridades de policía son las competentes para exigir su cumplimiento y sancionar a quienes las desconocen, para así evitar que los demás miembros de la comunidad sufran las consecuencias negativas de tal actuación.

4. La conservación de la tranquilidad a través de los medios de policía y de las acciones

judiciales. Prelación de la acción de tutela cuando se trata de afectación de derechos fundamentales

4.1. Protección del derecho a la tranquilidad

De acuerdo con la Constitución y la ley, las autoridades administrativas de policía son las encargadas de mantener el orden público interno, del cual es elemento integrante la tranquilidad. Dichas autoridades tienen la obligación de adoptar las medidas destinadas a prevenir y corregir las conductas que atentan contra la convivencia pacífica y el desarrollo normal de la vida de las personas⁴

En este sentido, las autoridades de policía de los diferentes niveles - nacional, departamental y municipal - cuentan con una serie de competencias tanto de reglamentación como de ejecución de las normas, mediante las cuales se pretende asegurar las condiciones mínimas para el general desarrollo de la sociedad y de sus miembros. Particularmente, a nivel municipal, el Alcalde como primera autoridad de policía municipal (C.P., art. 315, num. 2), le corresponde garantizar la pacífica convivencia de los habitantes del municipio para lo cual, entre otras medidas, debe velar por el cumplimiento de las disposiciones de orden público. Tarea para cuya realización cuenta con el apoyo de los inspectores y demás autoridades de policía.

No obstante, cuando las mencionadas autoridades actúan con negligencia o se abstienen de ejercer sus competencias y aplicar las normas correspondientes, los particulares están facultados para acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo la observancia de las normas que las autoridades administrativas han sido renuentes a cumplir (T-394/97 y SU476/97). En efecto, a través de la acción de cumplimiento, reglamentada por la Ley 393 de 1997, toda persona, natural o jurídica, tiene la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento de los deberes que surgen de una ley o de un acto administrativo y que son omitidos por la autoridad.

Con todo, puede ocurrir que la acción de cumplimiento sea insuficiente para garantizar efectivamente el derecho a la tranquilidad u otro derecho fundamental. En determinados casos, puede ser que los derechos fundamentales que se pretende salvaguardar no sean protegidos en forma eficaz con la orden de cumplir efectivamente una norma. En estas circunstancias, como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, procederá la tutela para

garantizar la protección material e inmediata de los derechos fundamentales involucrados.⁵ En igual sentido, el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 establece que la acción de cumplimiento “no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela.” De esta manera, se pretende dar prioridad a la acción de tutela en aquellos asuntos en los cuales los derechos fundamentales vulnerados o amenazados no puedan ser garantizados en forma efectiva por la acción de cumplimiento.

4.2. Prelación de la acción de tutela frente a otros mecanismos cuando se trata de la protección de derechos fundamentales

Los demandantes, en su respuesta a las pruebas ordenadas por la magistrada ponente, solicitaron a la Corte precisar si los procedimientos ante las autoridades de policía constituyen un medio judicial, en los términos del artículo 86 de la Constitución.

En primer término, hay que observar que el desarrollo de los derechos constitucionales corresponde al legislador. La Corte ha señalado que, en ejercicio de tal competencia, el legislador no puede afectar el núcleo esencial del derecho objeto de regulación legal. De ello se desprende que en todo aquello que no corresponda al núcleo esencial, existe una amplia libertad configurativa.

La concreción de los derechos constitucionales, como en este caso el derecho a la tranquilidad por conducto de las normas de urbanismo, puede conducir a que se establezcan mecanismos legales - administrativos o judiciales - de protección, especializados en dichos asuntos, que en el caso de los de naturaleza policiva, constituye un claro desarrollo del deber estatal de asegurar, sea respetando o protegiendo, el goce de los derechos por parte de los ciudadanos (C.P. art. 2). En este sentido, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado (deberes de respeto y protección) debería verificarse, en primera instancia, por tales autoridades.

Ahora bien, en materia de procesos de policía la Corte ha admitido que, en principio, una vez agotado el trámite, no existe otro medio de defensa judicial, lo que haría procedente la tutela, siempre y cuando el Consejo de Estado no varíe su jurisprudencia sobre su competencia en la materia. Sobre el particular, en la sentencia T-1321 de 2000, la Corte señaló:

“El antiguo artículo 82 del Código Contencioso Administrativo establecía que la jurisdicción contenciosa administrativa no conocía de las decisiones adoptadas en los juicios civiles o penales de policía. Al amparo de dicha disposición, el Consejo de Estado sentó jurisprudencia señalando que no todo asunto policivo era un “juicio civil”, término que se reservaba a los eventos en los cuales la autoridad pública dirimía un conflicto entre particulares.

Sin embargo, el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 modificó el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, disponiendo que la jurisdicción contenciosa administrativa no “juzgaría las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley”. A la fecha de adopción de la presente decisión en la Relatoría del Consejo de Estado no existe fallo alguno de dicha Corporación que se haya ocupado del tema.

Ello obliga a la Corte a preguntarse, si realmente existe otro medio de defensa judicial. La Corte Constitucional no es juez competente para interpretar el alcance de las disposiciones que fijan la competencia de los jueces en materia contenciosa administrativa. Por lo mismo, no le corresponde determinar si el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 implicó una restricción mayor a la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa frente a las decisiones que se adoptan en juicios policivos. Por lo tanto, mientras no se demuestre que existe un cambio de jurisprudencia de dicho tribunal, la Corte entiende que en el presente caso, existe otro medio de defensa judicial, a través de los recursos establecidos en el Código Contencioso Administrativo para juzgar los actos de la administración. Solo en el caso de que se varíe la jurisprudencia en materia de juicios policivos, los demandantes en el presente proceso podrán, si así lo estiman pertinente, acudir a la tutela como mecanismo principal.”

No obstante, esta Corporación ha aceptado, que en ciertas circunstancias, a pesar de existir el mecanismo policivo o judicial, prevalezca la protección por la vía constitucional de la tutela, cuando quiera que se conculquen derechos fundamentales, bien por la acción o la omisión de las autoridades. Así, ha indicado que cuando la omisión de la autoridad titular de competencias policivas, adquiera una “magnitud crítica”, legitima para entablar la acción de tutela con prelación sobre otro tipo de acciones⁶. De igual modo, ha señalado, que en ciertas circunstancias la inacción de las autoridades traspasa el ámbito administrativo-policivo para transformarse en violación de derechos fundamentales⁷

Aún frente a mecanismos constitucionales, como la acción de cumplimiento y las acciones

populares, la Corte siempre ha dado prelación a la acción de tutela. Es así que, en cuanto se refiere a la acción de cumplimiento, ha considerado que:

“El espectro de la acción de tutela es mucho más amplio que el de la acción de cumplimiento, ya que mientras ésta tiene por objeto único y restringido lograr que se acate efectivamente una norma, aquélla busca la protección material e inmediata de los derechos fundamentales, en todo su contenido, lo que significa que si, además del solo incumplimiento de una regla de derecho en vigor, otros factores confluyen en la vulneración o amenaza de tales derechos, no podrían desatenderse so pretexto de que procesalmente tuviera que ser planteado el conflicto por la vía exclusiva del artículo 87 de la Constitución. Si, por ejemplo, el derecho vulnerado o amenazado únicamente puede defenderse con eficiencia mediante un conjunto de órdenes que incluyan el cumplimiento de normas pero que no se agoten en él, sigue siendo viable la figura señalada en el artículo 86 C.P. Por ello, la Ley señala que la acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela y tendrá lugar, entonces, la revisión de la sentencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, por mandato de la Carta”.⁸

En el caso de las acciones populares, la jurisprudencia ha indicado que cuando el desconocimiento de derechos colectivos derive en afectación de un derecho fundamental, procede como mecanismo principal de defensa la acción de tutela⁹.

En consecuencia, frente a cada caso, se debe determinar si los derechos presuntamente vulnerados quedarían eficientemente protegidos por el simple cumplimiento de las normas que se han dejado de aplicar. De ser así, el mecanismo judicial procedente sería la acción de cumplimiento y no la tutela. Si, por el contrario, la perturbación de tales derechos es de tal índole que para su protección la aplicación de las disposiciones legales resultan insuficientes procedería el amparo constitucional. De esta manera, se reafirma el carácter subsidiario de la acción de tutela, cuyo objetivo es la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas cuando no se disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz o se trate de prevenir un perjuicio irremediable.

5. El Incumplimiento de las normas urbanísticas por parte de la Fiscalía General de la Nación y la afectación de los derechos de los habitantes del sector

De los elementos probatorios que obran en el expediente, se deduce claramente que la Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín desconoció las normas concernientes al uso del suelo y destinación de inmuebles establecidas en los Acuerdos 39 de 1990 y 62 de 1999 del Concejo de Medellín al ubicar sus dependencias en el Edificio Mónaco. Además, la referida entidad no solo incumplió lo establecido por los referidos Acuerdos sino que también desconoció el Decreto 2150/95 (art. 47, art. 48) y la Ley 232 de 1995 (art. 2), los cuales ordenan cumplir con las normas urbanísticas que expida la autoridad competente del municipio.

En efecto, los Acuerdos 39 de 1990 y 62 de 1999 expedidos por el Concejo Municipal de Medellín reglamentan los usos del suelo, urbanismo y construcción en esta ciudad. Particularmente, el Acuerdo 62 de 1999 – Plan de Ordenamiento Territorial (POT) – clasifica los diferentes usos del suelo como usos principales, complementarios, compatibles, restringidos y prohibidos.

En relación con los usos restringidos del suelo, dentro de los cuales se encuentran las actividades de la administración pública y de seguridad, el artículo 173 del Acuerdo 62 de 1999 exige un manejo especial. En este sentido, se establece que para estos usos es necesario que la Secretaría de Planeación Municipal evalúe los impactos que dichas actividades causarían en el sector y emita un concepto al respecto en donde se indiquen las condiciones para evitar o disminuir impactos de la actividad restringida o se descarte ésta por afectar significativamente las condiciones de su entorno. Dicho concepto de la Secretaría de Planeación Municipal, en el caso de actividades restringidas, es de carácter obligatorio.

En el presente caso, se observa que la Secretaría de Planeación de Medellín, luego de conocer que el Edificio Mónaco, que se encontraba a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, había sido destinado provisionalmente a la Dirección Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín, conceptuó desfavorablemente sobre tal uso del inmueble. Dentro del expediente consta que en dos oportunidades, 24 de febrero y 27 de marzo de 2000, las autoridades de planeación del municipio advirtieron a las directivas de la Fiscalía que en razón de los impactos que implica la localización de sus dependencias en el referido inmueble se alteraría la tranquilidad de los residentes del sector, pues a pesar de tratarse de un sector residencial en transformación, la ubicación de la Fiscalía sería un cambio demasiado drástico para la zona.

Por lo tanto, el concepto de planeación fue adverso.

A pesar de existir concepto desfavorable de las autoridades competentes, la Fiscalía insistió en que se encontraba legitimada para ocupar el inmueble ya que mediante la Resolución 1659 de diciembre de 1999, proferida por la Dirección Nacional de Estupefacientes, éste le había sido destinado provisionalmente. Argumentó que en el referido edificio únicamente funcionarían oficinas administrativas de la entidad y ello era compatible con los usos del suelo en un sector residencial en transformación.

Dicho razonamiento no es válido por cuanto dentro de la reglamentación de los usos del suelo, se entiende que el concepto de oficina se refiere a las del sector privado y no puede extenderse a las actividades de las entidades públicas. Así, el uso que pretendiera dar al inmueble debía hacerse de acuerdo con las normas urbanísticas de la ciudad de Medellín (Acuerdos 39 de 1990 y 62 de 1999), no siendo admisible que para tratar de justificar el incumplimiento de estas alegara que su funcionamiento en dicho sector o en cualquier otro, estaba guiado por el interés general que como órgano del Estado representa. Por el contrario, con su renuencia a cumplir dichas disposiciones, cuya finalidad es garantizar el orden público y, particularmente, la tranquilidad de todos los miembros de la comunidad, está desconociendo los intereses y el bienestar general de la comunidad.

No es aceptable, que en un Estado social de derecho sean las propias autoridades quienes desconozcan las regulaciones legales que se supone son instrumentos para garantizar la convivencia pacífica, el bienestar de todos los miembros de la sociedad y la efectividad de sus derechos personales y colectivos. Quienes actúan en nombre del Estado asumen una responsabilidad mucho mayor que la asumida por los particulares y deben velar por la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, para así asegurar la realización de los fines del Estado.

Con la ubicación de algunas de sus dependencias en el edificio Mónaco, la Fiscalía General de la Nación no solo desconoció las normas urbanísticas de orden público sino que también amenazó la tranquilidad de los habitantes del barrio Santa María de los Angeles.

En efecto, como lo conceptuó la Secretaría de Planeación Municipal de Medellín, la localización de la Dirección Seccional Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación en el sector atenta contra el sosiego y las condiciones tranquilidad de sus moradores.

De las pruebas obrantes en el proceso pude determinarse que en el edificio Mónaco funcionaban oficinas del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía (CTI), que no eran de carácter administrativo, tales como despachos de fiscales y otros funcionarios del CTI, cuerpos de choque como los que realizan las capturas o apoyan los allanamientos, apoyo criminalístico, comunicaciones de inteligencia. El ejercicio de estas actividades en un sector residencial sobrepasa las mínimas condiciones de tranquilidad y seguridad que se deben preservar para garantizar el bienestar de los miembros de la comunidad.

Adicionalmente, el hecho de que el edificio Mónaco hubiera sido objeto de un atentado terrorista el 19 de febrero de 2000, cuando recientemente se habían instalado las primeras dependencias del CTI en el inmueble, era motivo suficiente para que los habitantes del Barrio Santa María de los Angeles consideraran afectada en forma anormal su tranquilidad con la presencia del referido organismo judicial. No puede aquí estimarse que en razón a la situación de orden público y de violencia que afecta a la sociedad colombiana y que genera en las personas el temor permanente de que su tranquilidad y por ende su vida se encuentra peligro, sea razonable que se les imponga a los ciudadanos cargas adicionales, como tolerar la permanencia de una entidad como la Fiscalía General de la Nación en contradicción con las normas de orden público.

Sin embargo, a juicio de la entidad demandada, en observancia de los deberes ciudadanos de solidaridad social y de respeto y apoyo a las autoridades (C.P., art. 95), los actores debían aceptar la permanencia de la Fiscalía en su sector de residencia. Precisa que tal ha sido la posición asumida por la jurisprudencia constitucional en ocasiones similares a la presente.

A este respecto, la Sala estima que no puede asimilarse el evento en estudio, con aquellos casos,¹⁰ en los que la Corte ha manifestado que el traslado de estaciones o cuarteles de policía a un lugar apartado de las viviendas de los peticionarios, era improcedente. En tales oportunidades, se trataba de garantizar la presencia de miembros la Policía Nacional, la cual era esencial para asegurar la convivencia pacífica y la protección de la vida y demás derechos de las personas y, por lo tanto, su permanencia tenía fundamento en razones de orden público. Por el contrario, en el presente caso, la ubicación de las dependencias de la Fiscalía General de la Nación no tienen justificación alguna ya que desconoce las normas de urbanismo que protegen la tranquilidad de los residentes del sector, además de que existe la opción de trasladarse a otro lugar de la ciudad más adecuado para su funcionamiento, que

no desconozca las normas urbanas y sin que se afecten derechos fundamentales.

Así las cosas, en caso que se examina la Sala considera que se encuentra suficientemente acreditada la afectación del derecho a la tranquilidad de los actores.

De otro lado, al igual que ocurre con los restantes derechos constitucionales, respecto del derecho a la vida, el Estado está obligado a cumplir deberes de respeto, protección y desarrollo. En cuanto se refiere al respeto, del Estado se predica una obligación negativa consistente en que se abstenga “de realizar acciones dirigidas a eliminar la existencia física de las personas, o que las pudieran poner en peligro”¹¹. En el caso que ocupa a la Corte, los demandantes estiman que el Estado, por conducto de la Fiscalía General de la Nación, ha incumplido dicho deber de respeto, pues ha colocado a los vecinos del Edificio Mónaco en peligro. Por lo tanto exigen del Estado que adopte medidas, dirigidas a evitar dicho peligro.

En el presente caso se observa que la Fiscalía General de la Nación incumplió las normas de urbanismo de la ciudad de Medellín, configurándose, como quedó expuesto, una violación al derecho a la tranquilidad. Adicionalmente, el hecho de que, como quedó demostrado, dichas oficinas no estaban dedicadas exclusivamente a actividades administrativas de la entidad, sino a actividades de seguridad, implica también un riesgo para los habitantes del sector residencial.

Si bien, podría pensarse que procedería la acción de cumplimiento de las normas de urbanismo, por parte de las autoridades municipales, lo cierto es que en la situación analizada está de por medio la vulneración de derechos fundamentales como la tranquilidad, seguridad e intimidad de los vecinos del edificio Mónaco para cuya protección prevalece la tutela, como lo ha señalado en varias oportunidades esta Corporación:

“La acción de cumplimiento está orientada a darle eficacia al ordenamiento jurídico a través de la exigencia a las autoridades y a los particulares que desempeñen funciones públicas, de ejecutar materialmente las normas contenidas en las leyes y lo ordenado en los actos administrativos, sin que por ello deba asumirse que está de por medio o comprometido un derecho constitucional fundamental. En efecto, la misma Ley 393 de 1997 en su artículo 9º señala que la acción de cumplimiento es improcedente cuando de lo que se trate sea de la protección de derechos fundamentales, pues de acudir a dicha acción con este propósito a

la respectiva solicitud debe dársele el trámite prevalente correspondiente a la acción de tutela.”¹²

De igual modo, la Corte ha indicado, que la existencia de los procedimientos policivos como mecanismo de defensa para la protección de los derechos vulnerados, no es justificación para declarar la improcedencia de la tutela toda vez que no se trata de medios judiciales, como lo exige el artículo 86 de la Constitución Política, para el mecanismo alternativo de defensa.

“Esta Corporación en numerosas oportunidades ha señalado que la existencia del trámite policivo como medio de defensa judicial para la protección de los derechos vulnerados, no es justificación para declarar la improcedencia de la tutela como medio de defensa; pues el otro medio de defensa ha de ser de carácter judicial y no de otra índole, haciendo de tal manera procedente el amparo constitucional.” ¹³

Así mismo, se ha recalcado la obligación de las autoridades municipales de garantizar el cumplimiento de las normas desconocidas en este caso:

“La omisión y la negligencia de la administración en el cumplimiento de sus tareas, repercute de manera perjudicial sobre los miembros de la comunidad, que se ven expuestos a sufrir injustificadamente peligros y riesgos que, en muchos casos, tienen la virtualidad de afectar incluso sus derechos fundamentales. Particularmente, la omisión administrativa para hacer observar las referidas normas urbanísticas y sanitarias, coloca a sus infractores en una posición material de supremacía frente a las demás personas que se ven en la necesidad de tolerar o resistir sus desmanes.”¹⁴

Cosa diferente ocurre con los derechos de participación ciudadana y debido proceso que los demandantes consideran vulnerados por la Fiscalía General de al ubicar sus dependencias en dicho sector.

A juicio de los demandantes, la entidad demandada no cumplió el procedimiento administrativo, referente a la solicitud del concepto ante la Secretaría de Planeación Municipal, que lo legitimara para ocupar el inmueble y, por lo tanto, desconoció el debido

proceso administrativo.

En primer lugar, se debe destacar que la Fiscalía General de la Nación no surtió ninguna actuación previa ante las autoridades de planeación municipal ya que, como lo informó Planeación no existe procedimiento alguno de autorización previa en el que se verifique que la persona que se ubica en determinado sector cumple con las normas del suelo. Cuando, en casos como el presente, se trata de un uso restringido del suelo, se requiere que la Secretaría de Planeación conceptúe sobre la conveniencia del ejercicio de la actividad en la determinada zona. Sin embargo, la emisión de tal concepto no es una actuación administrativa, en la cual participen o puedan oponerse los particulares que puedan tener algún interés, pues mediante su concepto la administración se limita a expresar su opinión, desde el punto de vista jurídico, de la situación consultada. Si bien, según lo indicado por la oficina de planeación, el referido concepto es obligatorio, a quien corresponde hacer control al cumplimiento de los requisitos referentes al uso del suelo es a las autoridades policivas. En consecuencia, no habiéndose surtido actuación administrativa previa, no puede considerarse vulnerado el debido proceso.

De otro lado, en relación con el derecho a la participación ciudadana, los actores aseguran que era necesario, de acuerdo con las normas urbanísticas, adelantar “consulta a los vecinos”, puesto que la entidad demandada ha empezado a ejecutar obras de construcción adicionales en el edificio Mónaco. Sobre este punto, se determinó que no es cierto que la Fiscalía hubiera iniciado obra de construcción alguna en el inmueble y, por ende, la “consulta a vecinos” que se contempla para tales eventos no era necesaria. De esta forma, no se han desconocido esos derechos.

Visto lo anterior, la Corte procederá a determinar si, para el caso concreto, la tutela es el medio indispensable para proteger el derecho a la tranquilidad de los actores.

6. Procedencia de la acción de tutela en el caso concreto para garantizar el derecho a la tranquilidad, seguridad e intimidad de los actores

En el caso que se revisa, la pretensión de los actores se dirigió a obtener que a través de la acción de tutela, se ordenara a la Fiscalía General de la Nación el traslado de las dependencias del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) ubicadas en el edificio Mónaco a otro sector, en cumplimiento de lo estatuido por las normas de urbanismo.

Examinadas las circunstancias del caso concreto y de conformidad con la jurisprudencia que se ha reseñado, la Corte encuentra que es procedente conceder el amparo solicitado, toda vez que a pesar de que los actores habían acudido a diferentes estamentos oficiales, entre éstos, a la Alcaldía de Medellín, no se había logrado el traslado de la Fiscalía a un sector que cumpliera con los requerimientos de las normas de “usos restringidos” del suelo y así terminar con la vulneración de sus derechos fundamentales a la tranquilidad, la seguridad e intimidad.

Cabe advertir, que la protección constitucional que se concede en el presente caso, no se extiende a cualquier situación de vecindad con autoridades o entidades estatales que en razón de sus funciones están expuestos a un mayor riesgo. Es claro, que las circunstancias del caso analizado se refieren específicamente al desconocimiento por parte de la Fiscalía General, de las normas municipales sobre uso del suelo, con el cual se afectaron derechos fundamentales de los habitantes de un sector residencial.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida el 31 de agosto de 2000 por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín.

Segundo.- Ordenar que por la Secretaría, se libre la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (e)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Sentencias T-325/93 (MP Antonio Barrera Carbonell) y SU-476/97 (MP Vladimiro Naranjo Mesa)

2 Sentencias T-231/93 (MP Alejandro Martínez Caballero) y T-1321/00 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez)

3 Sentencia T-028/94 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). En igual sentido las sentencias T-226/95 (MP Fabio Morón Díaz), T-459/98 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) y T-630/98 (MP Antonio

Barrera Carbonell).

4 T-325 (MP Antonio Barrera Carbonell)

5 Sentencias T-394/97 (MP José Gregorio Hernández Galindo) y SU-476/97 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

6 Sentencias T-622/95 (MP Eduardo Cifeuntes Muñoz)

7 Sentencia SU-76/97 (MP Vladimiro Naranjo Mesa)

8 Sentencia T-394/97 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

9 Sentencia T-244/98 (MP Fabio Morón Díaz)

10 Sentencias T-102/93 (MP Carlos Gaviria Díaz) y T-139/93 (MP Jorge Arango Mejía)

11 Idem.

12 Sentencia C-157/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara

13 Sentencia T-630/98. M.P. Antonio Barrera Carbonell

14 Sentencia T-622/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz