

T-184-93

Sentencia No. T-184/93

AUTORIDAD DE TRANSITO-Funciones/VIA PUBLICA/ESPACIO PUBLICO

Las autoridades de tránsito en el presente caso obraron de conformidad con sus facultades, al ordenar el desvío del tráfico vehicular, por una vía determinada, en forma temporal, con el objeto de disminuir, en lo posible, los inconvenientes para la gran mayoría de las personas. Las vías de las ciudades y poblaciones pertenecen a la Nación, hacen parte del espacio público, y su protección y destinación al uso común prevalecen, en general, sobre el interés particular.

REF: EXPEDIENTE No. T- 8336

PETICIONARIO: CARLOS EDUARDO ALMECIGA

PROCEDENCIA: Juzgado 22 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá.

MAGISTRADO PONENTE: JORGE ARANGO MEJIA

Aprobada, según consta en el Acta No. 4, correspondiente a la sesión de la Sala Primera de Revisión, celebrada a los diez (10) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993), en Santafé de Bogotá.

Procede la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, a revisar el fallo de tutela proferido por el Juzgado 22 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el 16 de diciembre de 1992, adelantado por el ciudadano CARLOS EDUARDO ALMECIGA MARTINEZ contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santafé de Bogotá.

El expediente llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión por remisión que hizo el mencionado Juzgado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección de la Corte eligió para efectos de revisión el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.- Antes de iniciarse las obras de la Troncal de la Caracas, especialmente en el sector de Los Héroes, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santafé de Bogotá realizó una evaluación de los volúmenes de tránsito por el sector. Se estableció que en la intersección de la carrera 24 con avenida 78, se presentaba la siguiente situación vehicular: por la carrera 24 se movilizaban, en sentido de circulación norte-sur, 8.000 pasajeros por hora aproximadamente, y por la avenida 78, en sentido occidente-oriente, 7.300 pasajeros por hora; es decir, existía un problema de embotellamiento de tráfico.

2.- Este problema se agudizaría como consecuencia de los desvíos que habrían de hacerse cuando se iniciaran las obras de Los Héroes.

3.- Por consiguiente, la entidad mencionada decidió cambiar el sentido de algunas vías, así: a la carrera 24 se le duplicó su capacidad vial al establecerse el sentido único sur-norte de la calle 76 a la diagonal 83 y a la carrera 26, entre la avenida 76 y la calle 74, el sentido norte-sur. Así mismo, se autorizó el paso frecuente de toda clase de vehículos, livianos y pesados, por la carrera 26, entre las calles citadas.

4.- Vecinos de la carrera 26 se vieron afectados por esta decisión. En memoriales del 29 de septiembre y del 25 de noviembre de 1992, se dirigieron a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Secretaría de Obras Públicas, Alcaldía, con el fin de obtener reparación del pavimento, de las alcantarillas, etc.

5.- El 10. de diciembre de 1992, el actor, a través de apoderado, presentó ante el Juzgado Civil del Circuito de esta ciudad (reparto), acción de tutela, argumentando, entre otras razones, las siguientes:

- El actor es dueño y poseedor de la casa situada en la calle 76 # 26-07 de esta ciudad, en la cual tiene su residencia.

- Dicha casa se encuentra ubicada en una zona residencial, por donde sólo transitaba tráfico liviano.

- A partir del mes de diciembre de 1991, la Secretaría de Tránsito y Transporte decidió desviar todo el tráfico pesado y liviano por las carreras 22 y 26 entre la diagonal 84 y la calle 74, dejándolas en sentido norte-sur, mientras se concluían las obras de la Troncal de la Caracas. Así les fue manifestado por medio de volantes a los vecinos del sector por la Secretaría.

- Sinembargo, a la fecha de la presentación de la tutela, 10. de diciembre de 1992, y habiéndose terminado las obras correspondientes a Los Héroes, en especial el túnel, la desviación del tráfico continúa por la carrera 26, en contra de lo anunciado por la Secretaría mencionada, en sentido de que tales medidas eran transitorias.

- El apoderado señaló, además, que la carrera 26 no es una vía construída para soportar el tráfico continuo de vehículos pesados, tales como tractomulas, camiones, buses, etc., lo que ha traído como consecuencia que “..la tapa de la alcantarilla localizada en la calle 76 con carrera 26, frente a la casa de mi mandante, se hundió más de cincuenta (50) centímetros, sin que los vehículos puedan esquivarla, razón por la cual el vaivén y las vibraciones que producen los pesados vehículos, aumentan, habiéndose averiado gravemente la plancha del segundo piso de la casa del señor ALMECIGA MARTINEZ y estando en peligro inminente de derrumbarse. El peligro del derrumbe de la casa, es mayor, si se tiene en cuenta que el segundo piso tiene una parte saliente de más o menos dos (2) metros que está sostenido por una columna que ya está averiada y corre peligro de desaparecer si choca contra ella un vehículo, en cualquier accidente. Señalo, además, que en el mismo sitio, contiguo a la alcantarilla ya señalada, hay dos (2) grandes huecos que al ser cogidos por los carros, aumentan considerablemente, también, las vibraciones del piso donde se encuentra la casa de mi poderdante.” Manifiestó, también, que en “la carrera 26 con calle 76 se han producido más de cinco (5) graves accidentes de vehículos, tres (3) de los cuales han ido a parar contra la casa del señor ALMECIGA MARTINEZ, por su ubicación, siendo el último el día 23 de

Noviembre de 1992, hacia las siete de la mañana (7.00 A.M.), en el cual un bus lanzó un taxi contra la mentada casa, frente a la puerta marcada con el número 27-06, aumentando, claro está, la avería de la casa, produciendo, además, el natural miedo y temor de quienes habitan el primero y segundo piso de la misma.”

- También indicó otros problemas, tales como el ruido, la intranquilidad por un posible derrumbamiento de la casa, el peligro para sus vidas si llegare a ocurrir esto último, etc.

- En su escrito dice que los derechos violados con la determinación de la Secretaría mencionada son los siguientes:

Por lo tanto, el apoderado hace las siguientes peticiones, para ser cumplidas por la Secretaría de Tránsito y Transporte de esta ciudad:

- Que se revoque la decisión de la Secretaría de desviar toda clase de tráfico por la carrera 26, entre las calles 74 y 80, y que vuelva a tener la vía, doble sentido.

- Que se arregle vía objeto de esta acción, pavimentándola, tapando los huecos, levantando la tapa de la alcantarilla, etc.

- Que la Secretaría de Tránsito y Transporte indemnice a su poderadante por el daño emergente causado a su casa de habitación.

Como petición especial, el apoderado solicita que si el juzgado considera que no es posible la tutela, por no violar derechos fundamentales, se conceda como mecanismo transitorio, como lo estipula el artículo 8o. del decreto 2591 de 1991.

Vale la pena señalar que, mediante escrito del 7 de diciembre de 1992, algunos vecinos de la carrera 26, coadyuvaron la acción presentada por el actor.

II. DECISION JUDICIAL

En el presente caso, sólo se produjo sentencia de 1a. instancia, pues tal decisión no fue apelada.

Sentencia del Juzgado 22 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá

El Juzgado antes de proferir sentencia, realizó dos inspecciones judiciales, una en las oficinas de la Secretaría de Tránsito y Transporte y otra a la carrera 26 con calles 74 y 80.

El 16 de diciembre de 1992, el Juzgado mencionado resolvió conceder la tutela impetrada, así:

“1o. CONCEDER LA TUTELA impetrada por el ciudadano CARLOS EDUARDO ALMECIGA MARTINEZ y en consecuencia, ordénase al Secretario de Tránsito y Transporte de la ciudad de Santafé de Bogotá D.C., que en el término de cuarenta y ocho horas (48), contados (sic) a partir de la notificación de esta providencia y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5o. del artículo 29 de decreto 2591 de 1991, tomar las medidas necesarias tendientes a racionalizar y repartir el flujo vehicular que había sido desviado por el sector de la carrera 26

entre calles 74 a 80, con el fin de que circule por las vías adecuadas, teniendo en cuenta la clase de vehículos y el flujo de los mismos.”

Algunos de los argumentos para esta decisión son:

- “...el derecho a la vida invocado, engloba el concepto de integridad moral, la cual hace parte de la vida humana, que tiene relación con los aspectos de salud mental y tranquilidad que debe gozar todo individuo...”

- “Ahora bien, de acuerdo con el oficio enviado a este despacho por la Secretaría de Tránsito y Transporte de esta ciudad, se desprende que de una parte la medida se tomó ante la necesidad de racionalizar el uso de las vías mediante cambios de algunos de los sentidos de circulación, permitiendo una mayor agilidad en el tránsito vehicular con la consecuente disminución en los tiempos de espera e incomodidad y malestar en especial para los usuarios del transporte público colectivo, y como medida provisional durante la ejecución de las obras en la troncal de la Caracas, y de otra como se sostiene en el informe que al haberse concluído las obras no es indispensable mantener la carrera 24 en sentido único Sur-Norte, pudiéndose restablecer de la carrera 26 a la carrera 24, luego si bien es cierto que esta medida se tomó con carácter provisional y en beneficio del interés general y no siendo necesario mantenerla al haberse concluído las obras referidas, también lo es que ha cesado el interés general y el interés del peticionario es legítimo por cuanto está sustentado en derechos fundamentales ampliamente protegidos por la Constitución Nacional.”

- En relación con la petición de indemnización de perjuicios, el Juzgado consideró que no se daban las circunstancias del artículo 25 del decreto 2591 de 1991 y que, por otra parte, el actor puede acudir ante lo contencioso administrativo.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia en relación con el fallo de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9., de la Constitución, y el decreto 2591 de 1991.

Segunda. La materia objeto de las actuaciones

El actor solicitó de modo expreso la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución, pues consideró que la decisión de las autoridades de tránsito de desviar toda clase de vehículos, pesados y livianos, por la carrera donde él vive, mientras se terminaban las obras de la troncal de la Caracas, le violó dos de sus derechos fundamentales: a la vida y a la propiedad, consagrados en la Constitución, artículos 11 y 58. A la vida, pues por los daños que ha sufrido su vivienda, ésta está en peligro de derrumbarse, lo que pondría en peligro la vida de sus habitantes, además de que por el ruido que se produce permanentemente en el día y la noche, dejó de gozar de la tranquilidad y la paz a que tiene derecho; a la propiedad, por los propios daños causados en el inmueble donde tiene su vivienda.

Como se dijo, vecinos del actor, coadyuvaron la demanda.

El apoderado planteó la posibilidad de que se concediera la tutela como mecanismo transitorio, con el fin de evitar un perjuicio irremediable al actor, como sería el hecho de que se derrumbara su vivienda.

Tercera. Problema jurídico

En el presente caso, se presentan varias situaciones jurídicas:

- A. De quién son las vías de las ciudades y poblaciones.
- B. Funciones de las autoridades de tránsito
- C. Los derechos a la vida y a la propiedad.

Se analizan estos puntos así:

A. De quién son las vías

Con el objeto de analizar este tema, es necesario señalar algunas de las normas de la Constitución que se refieren a él.

“Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

“Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

“...”

“Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.”

El Título III, del libro segundo, artículos 674 y siguientes del Código Civil, trata de los Bienes de la Unión. Veamos qué dicen los artículos que se relacionan con la definición sobre a quién pertenecen las vías:

“Artículo 674. Se llaman Bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.

“Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de las calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

“Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”

“Artículo 678. El uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes de la Unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia

contengan las leyes.”

En la ley 9 de 1989, especialmente en el artículo 5o., se consagran normas relativas al espacio público, así:

“Artículo 5o. Entiéndese por Espacio Público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses de los habitantes.

“Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular ...”

¿Qué importancia tiene la transcripción de las anteriores normas, si es bien sabido que jurídicamente las calles son bienes de uso público?

La respuesta es que la Constitución y las demás normas citadas utilizan las siguientes palabras: bienes públicos, bienes de uso público, bienes de uso común y espacio público, y les otorgan unas consecuencias importantes, pues definen su pertenencia y primacía.

- Bienes públicos: Ni la Constitución, artículo 102, ni el Código Civil, artículo 674, los define. Se limitan a señalar que pertenecen a la Nación.

- Bienes de uso público: En el artículo 63 de la Constitución tampoco los define, sólo señala sus características: inalienables, imprescriptibles e inembargables. El Código Civil, artículo 678, dice que su uso y goce corresponde a los particulares.

- Espacio Público: En la anterior Constitución no existía norma que tratara este tema, pero hoy está expresamente consagrado en el artículo 82. La ley 9a., de reforma urbana, artículo 5o., establece que constituyen el espacio público, entre otros, las áreas requeridas para la circulación, es decir, las vías.

Así las cosas, se concluye:

- Las vías de las ciudades y poblaciones son bienes de la Nación, de uso público.

- El uso y goce de dichas vías corresponden a todas las personas.

- Dichas vías hacen parte del espacio público, y, por disposición constitucional, la protección y su destino al uso común prevalece sobre el interés particular.

B. Funciones de las autoridades de tránsito

El Código Nacional de Tránsito Terrestre, decreto 1344 de 1970, señala:

“Artículo 1o. Las normas del presente código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, animales y vehículos por las vías públicas y por las vías privadas que estén abiertas al público.

“El tránsito terrestre de personas, animales y vehículos por las vías de uso público es libre,

pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades, para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes.”

“Artículo 3o. Son autoridades de tránsito:

“...

“3. Las Secretarías, Departamentos o Direcciones de tránsito de carácter departamental, distrital, intendencial y comisarial;”

C. Los derechos a la vida y la propiedad

El actor pidió protección para el derecho a la vida y el derecho a la propiedad, el segundo de los cuales él considera también fundamental.

En relación con el derecho a la vida, se tiene:

El Juzgado 22 Civil del Circuito de esta ciudad, el 11 de diciembre de 1992, realizó diligencia de inspección judicial en el sector objeto de la demanda. (folios 102 a 104)

Del estudio de dicha diligencia, se estableció que:

- La carrera 26 entre calles 76 y 80 opera en un solo sentido, norte-sur.
- Transitan por tal ruta vehículos de todo tipo.
- En el sitio de la diligencia aparece reparcheada la vía, la alcantarilla con tapa y reparado el hueco que había alrededor de tal alcantarilla, es decir, se ha hecho mantenimiento al sector.
- De acuerdo con lo que consta sobre “la observación percibida por el Juzgado en relación con el inmueble de la calle 76 No. 26-00/07 de esta ciudad”, o sea, en la casa del actor, existen algunas grietas milimétricas.
- El actor al final de la diligencia manifestó que su petición a las autoridades de tránsito estaba encaminada a que se suspendiera el tráfico pesado y no sobre las grietas de su vivienda.

Dentro de la diligencia realizada por el Juzgado no se llevó a cabo un experticio que determinara si era cierto, y hasta qué punto, lo afirmado por el actor, sobre la amenaza para su vida y la de su familia, por la decisión de las autoridades de desviar el tránsito, y poner en peligro la vivienda. En la demanda, el actor señaló:

“..habiéndose averiado gravemente el segundo piso de la casa ... estando en peligro inminente de derrumbarse ... en permanente tensión, esperando en qué momento se desploma la casa, acabando con la vida de quienes la habitan ...”

Pero de la lectura de tal diligencia y del fallo proferido, se observa que en la vivienda del actor existen grietas “milimétricas”, pero no se deja entrever la posibilidad del inminente peligro de derrumbamiento de la vivienda.

Además, el propio actor en la diligencia manifestó: “Yo no eleve (sic) ninguna petición a tránsito respecto de las grietas de mi casa, pero si que nos quiten el tráfico pesado de este sector y que lo dejaran como antes.” (folio 104)

En este punto, el derecho fundamental a vida, no se considera vulnerado o amenazado por la decisión de la Secretaría de Tránsito, en el sentido que la norma constitucional lo establece (artículo 86).

En relación con el derecho a la propiedad, invocado por el actor, sobre el cual la Corte Constitucional en varias oportunidades, a la luz de las circunstancias concretas, ha considerado que puede ser fundamental; pero en el presente caso, la pregunta pertinente es :

¿ la determinación transitoria de las autoridades de tránsito, viola el derecho de propiedad del actor, o de otros vecinos?

No existe respuesta general para este punto, pues el actor se limita a aseverar que con la decisión de las autoridades, se le violó tal derecho, pues su casa se ha deteriorado. Pero otros vecinos podrían argumentar que el paso de buses, taxis y busetas, cerca de sus viviendas, les beneficia su derecho de propiedad.

Como se ve, frente a este asunto se está en presencia de criterios subjetivos y no objetivos.

La Constitución presenta una regla a seguir: el artículo 82, tantas veces citado, en principio, señala que la destinación del espacio público al uso común, prevalece sobre el interés particular.

También en este caso es pertinente preguntarse si las autoridades de tránsito una vez detectado el problema vehicular que se avecinaba, no hubieran adoptado medidas transitorias para descongestionar y tratar de aminorar el impacto del cierre de vías por las obras de la Troncal, estarían cumpliendo con sus funciones.

La respuesta es clara. El artículo 60. de la Constitución, en su última parte, dice:

“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación de sus funciones.” (se subraya).

De lo cual se puede inferir que la Secretaría de Tránsito y Transporte tenía la obligación constitucional de adoptar las medidas pertinentes para disminuir los inconvenientes a los usuarios del sector.

De acuerdo con la comunicación Nro. 11, del 10 de diciembre de 1992, del Jefe de la Unidad de Operación de Troncales, y los documentos que la acompañaron, en el presente caso, la Secretaría de Tránsito de Santafé de Bogotá, antes de tomar la decisión de desviar el tránsito, tuvo en cuenta los siguientes hechos:

- El problema de embotellamiento de vehículos en el sector;

- Que tal problema se agudizaría con las construcciones de obras en Los Héroes;
- Que, según comunicados de prensa y volantes repartidos a los vecinos directamente interesados, tales medidas serían transitorias.

ANALISIS DEL FALLO DEL JUEZ 22 DEL CIRCUITO DE SANTAFE DE BOGOTA.

Según se observa en el folio 130, el Juez en el numeral primero resuelve CONCEDER LA TUTELA, y ordena a la Secretaría de Tránsito y Transportes que en el término de 48 horas “tomar las medidas necesarias tendientes a racionalizar y repartir el flujo vehicular que había sido desviado por el sector de la carrera 26 entre calles 74 a 80, a fin de que circule por las vías adecuadas, teniendo en cuenta la clase de vehículos y el flujo de los mismos.”

En concepto de la Sala, este fallo es contradictorio.

Por una parte, dice conceder la tutela, pero, por la otra, se limita a ordenarle a la Secretaría de Tránsito que, en un plazo de 48 horas, continúe cumpliendo con sus funciones, es decir, regulando la circulación de los vehículos por las vías de la ciudad, concretamente por la carrera 26 entre calles 74 y 80.

En opinión de esta Sala, si en concepto del Juez era procedente la tutela, la consecuencia lógica habría sido ordenar la suspensión del paso de vehículos pesados por la carrera 26, entre calles 76 y 80, y que volviera tal ruta a tener doble vía, tal como fue solicitado por el actor.

Pero si el concepto del Juez era que la Secretaría mencionada racionalizara el tránsito de vehículos, realmente ya lo estaba haciendo al haber tomado medidas tendientes a evitar embotellamientos que perjudican a la mayoría de los ciudadanos.

Es decir, en últimas, el fallo analizado, en este aspecto, resultó inocuo.

Pero en relación con la petición del actor de indemnización de perjuicios, esta Sala sí comparte lo dicho por el Juzgado 22 en el sentido de que el actor puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso - administrativo, para lo de su competencia.

IV. CONCLUSION

Las autoridades de tránsito en el presente caso obraron de conformidad con sus facultades, al ordenar el desvío del tráfico vehicular, por una vía determinada, en forma temporal, con el objeto de disminuir, en lo posible, los inconvenientes para la gran mayoría de las personas. Las vías de las ciudades y poblaciones pertenecen a la Nación, hacen parte del espacio público, y su protección y destinación al uso común prevalecen, en general, sobre el interés particular.

V. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 22 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, del 16 de diciembre de 1992, y en su lugar DENEGAR la tutela impetrada, en todas sus partes.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA MONCALEANO

Secretaria General