

T-258-96

Sentencia T-258/96

DERECHO DE DEFENSA EN TUTELA-Necesidad de oír a quien se imparte órdenes

La garantía del derecho de defensa exige que las personas o entidades a quienes se les imparte órdenes, en virtud de la sentencia de tutela, sean oídas dentro del proceso, de manera tal que puedan exponer sus puntos de vista acerca del problema planteado. No hacerlo puede conducir a graves injusticias y a situaciones irracionales, sólo se ponen a salvo situaciones urgentes o cuando se trate de exigir de entidades públicas que cumplan con una obligación que corresponde al resorte normal de sus actividades, siempre que la orden no implique condenas a funcionarios o a la misma entidad.

ESTADO-Protección objetiva de la vida/DERECHO A LA VIDA-Incidencia estatal

El deber de velar porque la vida de las personas no sea amenazada es una obligación objetiva del Estado. Para el cumplimiento de ese deber los organismos del Estado han de gozar de una cierta discrecionalidad para decidir cuál es la medida más efectiva con miras a evitar el peligro para la existencia de los asociados. En la práctica pueden existir muchos medios que conduzcan al mismo resultado y no es dable requerir del Estado la aplicación de una medida concreta, a no ser que sea evidente que ella sea la única pertinente. La existencia objetiva de una obligación del Estado en lo referente a la protección del derecho a la vida no apareja, necesariamente, un derecho subjetivo de las personas para exigir a través de los organismos judiciales que se tome una medida determinada.

ESTADO-Regulación vida social/ACCION DE TUTELA-Actividad estatal sobre la vida

El Estado adquiere la obligación de regular un área de la vida social de la cual pueden surgir peligros para la existencia física de los asociados, de manera que éstos sean conjurados. La posibilidad de exigir judicialmente, a través del mecanismo de la tutela, un tipo de actividad prestacional por parte del Estado en cumplimiento de su deber de protección de la vida e integridad de los asociados es mucho más restringida que cuando se trata de exigir una abstención estatal.

ESTADO-Regulación circulación por carreteras

El Estado tiene la obligación de regular la circulación por las carreteras, de manera tal que se pueda garantizar, en la medida de lo posible, un tránsito libre de peligros, que no genere riesgos para la vida e integridad de las personas.

ACCION DE TUTELA-Inminencia peligro sobre la vida/DERECHO A LA VIDA-Peligrosidad circulación en carreteras

La acción de tutela sólo cabría en situaciones de riesgo extremo, en las cuales se pueda probar la inminencia de un peligro para la vida y una conexión directa entre ésta y el defecto denunciado. El riesgo o peligro no depende únicamente de la existencia de un obstáculo en la vía o de la ausencia de algunas medidas de seguridad, sino que en la conversión del peligro en un siniestro intervienen también y, de manera decisiva, otra serie de factores,

tales como la velocidad de circulación, la pericia del conductor, la precaución y concentración de éste en el acto de conducir, el estado mecánico del vehículo, la luminosidad, el estado del tiempo, el respeto de la distancia prudencial entre los automotores, etc. En estos casos el riesgo es eventual y su materialización depende de la confluencia de diversos factores.

ESTADO-Resaltes carretera/DERECHO A LA VIDA-Policías acostados

Los resaltes son solamente una variable más dentro del haz de elementos que pueden explicar un determinado daño. Además, es imposible exigir del Estado la eliminación de todos los riesgos que se ciernen sobre la existencia y la seguridad de los asociados. Las personas no pueden esperar del Estado que les brinde una seguridad total contra los peligros que supone la vida en sociedad, sin perjuicio de que se adopten las medidas apropiadas para enfrentarlo, del mejor modo posible.

ACCION DE TUTELA-Riesgos tránsito por vías

La violación o amenaza de un derecho fundamental recae sobre hechos positivos o negativos, y no sobre meras contingencias, como podría ser la de que en un momento dado se pudiera transitar por la vía que causó el accidente. Si se aceptara la posición contraria, se podrían ver inundados los despachos judiciales con acciones de tutela referentes a toda una gama de peligros con los cuales los asociados podrían verse eventualmente confrontados durante el transcurso de sus vidas.

ORGANISMOS GUBERNAMENTALES-Medidas por tránsito automotor

Normalmente no existen recursos judiciales que puedan conducir a la corrección de las irregularidades, de manera que se puedan evitar posibles accidentes. Sobre este punto cabe decir acerca de la necesaria aceptación de un cierto nivel de riesgo por el hecho de vivir en sociedad. Los organismos gubernamentales competentes están llamados a prever los peligros del tránsito automotor y a tomar las medidas que consideren pertinentes para evitarlos. Los asociados pueden colaborar con ellos, hacerles sugerencias y peticiones, denunciarles situaciones, pero han de partir de la base de que estos organismos son los entes facultados para catalogar una situación como peligrosa y para decidir cuál es la fórmula indicada para, en la medida de lo posible, eliminar o reducir los peligros.

ACCION DE REPARACION DIRECTA-Servicio público de carreteras

La aceptación de la competencia de los referidos organismos gubernamentales implica, en contrapartida, la posibilidad de exigir de ellos indemnización por el mal desempeño de sus labores. Para ello, el mecanismo judicial pertinente es el de la acción de reparación directa ante la jurisdicción contencioso administrativa, en búsqueda de la declaración de responsabilidad extracontractual del Estado por causa del daño antijurídico ocasionado a una persona. Corresponde a la indicada jurisdicción examinar las circunstancias, bajo las que se produce un daño derivado de una falla en la prestación del servicio público asociado a la policía de circulación y tránsito y a la correcta y oportuna señalización de carreteras y caminos.

Referencia: Expediente T-90979

Actor: Antonio Katime Amashta

Tema:

Derecho a la vida: alcance de la protección constitucional frente a la defectuosa señalización de una vía pública o a la falta de la misma.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela número T-90979 promovido por el Señor Antonio Katime Amashta contra el Ministerio del Transporte.

ANTECEDENTES

1. El señor Antonio Katime Amashta interpuso - en nombre propio y mediante escrito presentado el día 11 de enero de 1996, que fue complementado con declaración del 16 de enero - acción de tutela contra el Ministerio de Transporte por considerar que los resaltes - "policías acostados" - que se encuentran en las carreteras de la Costa Atlántica constituyen un peligro tanto para su derecho a la vida como para el de todas las personas que transitan por esas vías.

Relata el demandante que el día 27 de diciembre de 1995 sufrió un accidente con su motocicleta, al pasar por el caserío Las Vegas, municipio de Curumaní, en el departamento del Cesar. El accidente habría sido provocado por un resalte ubicado sobre la carretera nacional, que no se encontraba señalizado. De acuerdo con los términos de la denuncia que formuló ante la estación de policía de Curumaní, al transitar por las Vegas pasó sobre un resalte señalizado. Momentos después fue rebasado por un auto Mazda, el cual tuvo que frenar intempestivamente a causa de otro "policía acostado" carente de señalización. El actor añade que él no logró detener su motocicleta y que al cruzar el resalte, que era bastante elevado, perdió el control y cayó en una zanja, sufriendo severas lesiones personales y su vehículo diferentes daños. Anota que de no haber llevado puesto el casco protector habría podido morir.

En escrito posterior (del 17 de enero), el señor Katime aclara que presentó su demanda contra el Ministerio en vista de que éste es la entidad encargada de la señalización y del

mantenimiento de las vías nacionales, aun cuando reconoce no saber específicamente cuál es la dependencia interna que se ocupa exactamente de este asunto. Anota que los resaltes están prohibidos por la ley, máxime en las carreteras nacionales de primer orden, y que sin embargo se encuentran en todos los pueblos y ciudades de la Costa Atlántica, a ciencia y paciencia del Ministerio de Transporte y de la Policía Vial. “Los policías acostados” en la mayoría de los casos no están señalizados. Agrega que en la estación de policía de Curumaní le comunicaron, en el momento de presentar su denuncia, que tales montículos son la causa de un gran número de accidentes, algunos de ellos fatales.

El demandante afirma presentar la demanda de tutela no sólo en beneficio personal, sino también a favor de los miles de conductores que circulan a diario por las carreteras de la zona. Igualmente, solicita que el juez de tutela tome las medidas conducentes para reparar los daños que le fueron causados y para que el Ministerio de Transporte haga desaparecer los mencionados resaltes.

3. El Ministerio de Transporte remitió al Instituto Nacional de Vías el original del auto proferido por el juzgado de tutela, con el objeto de que se diera cumplimiento a lo ordenado. El Instituto le otorgó poder a la abogada Elizabeth Ramírez para que lo representara en el proceso de tutela. La profesional procedió a dar contestación a la demanda, el 23 de enero. A este respecto solicitó que se declarara su no procedencia, con base en tres argumentos:

a) Indeterminación de la entidad responsable de la conservación de la vía en la que se encuentra el resalte y en la que se produjo el accidente. Sobre este punto la abogada advierte que el Instituto Nacional de Vías sólo debe responder por las carreteras nacionales, mientras que por las vías departamentales y las municipales han de hacerlo el departamento y el municipio correspondiente, respectivamente.

Además, la apoderada manifestó que, aun en el caso de que la vía estuviera bajo la responsabilidad del Instituto, éste ha obrado de manera diligente con respecto a los tramos de las carreteras que comunican a Las Vegas. Así se deduce de una relación de contratos de “parqueo” del distrito 12 - Valledupar -, que comprende el mantenimiento de las vías que unen a Las Vegas con San Roque y con Las Matas, por un valor superior a cien millones de pesos. Igualmente, suministró una copia del contrato N° 1029 de 1995, suscrito - el día 12 de octubre de 1995 - entre el Instituto y la firma contratista “CONSORCIO NACIONAL DE REFLECTIVAS LTDA. - R Y M CONSTRUCCIONES LTDA.”, en el cual se lee, en la cláusula primera, referente al objeto del contrato, que “el consorcio contratista se obliga para con el Instituto al suministro e instalación de señales verticales de tránsito, en carreteras cuya conservación realiza el Instituto Nacional de Vías en jurisdicción de los distritos de obras públicas números: 15 -Bucaramanga, 25 - Yopal, 2 - Ocaña, 12 - Valledupar, 16 - Cúcuta, de acuerdo con las especificaciones y condiciones que en forma detallada aparecen en el Pliego de Condiciones para la Licitación Pública N° 001-95, en la propuesta del consorcio contratista aceptada y aprobada por el Instituto y en el presente contrato”.

La abogada concluye que el Instituto ya había realizado el proceso contractual de

gestión presupuestal y operativa para la señalización de las vías que pertenecen a la Nación en esa zona, y que si los caminos y carreteras del caserío Las Vegas no quedaban incluidas en esas obras no se debía a falta de la Nación, sino a que la responsabilidad sobre ellos recaía en otras entidades territoriales.

b) No se ha probado la vulneración directa de los derechos del demandante. Dado que la demanda versaba sobre una obra de interés general o colectivo, la tutela sólo cabía si se demostraba efectivamente una vulneración directa de los derechos del peticionario, cosa que no se ha dado en este caso.

c) Existen otros mecanismos de defensa. La abogada considera que en un caso como el presente podrían interponerse las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución, en el artículo 8° de la Ley 9ª de 1989 (ley de reforma urbana) y en el artículo 1005 del Código Civil, lo que torna improcedente la acción de tutela, en razón de su carácter subsidiario. Además, en el evento de que se tratara de modificar el contrato ya existente para las tareas de señalización, deberían incoarse las acciones contencioso-administrativas.

4. El día 27 de enero de 1996, el juzgado dictó sentencia y ordeno en ella tutelar el derecho a la vida del ciudadano Katime Amashta. El juez consideró que la tutela era procedente “por cuanto se está amenazando vulnerar el derecho a la vida del petente y demás ciudadanos que transiten por la vía nacional que del departamento del Cesar conduce al caserío de Las Vegas” (sic).

El juzgado de tutela estimó que el Ministerio de Transporte, por intermedio del Instituto Nacional de Vías, debía procurar el cumplimiento de cada una de las cláusulas contempladas en los contratos que llegare a suscribir. En este orden de ideas, se impone exigir, a su juicio, la ejecución de la obligación del contratista de instalar las señales que identifican los resaltes, para evitar un accidente que podría amenazar e, incluso, vulnerar el derecho fundamental a la vida.

Por otro lado, la solicitud de reparación de los daños causados al actor fue denegada. Se argumentó que para esta reclamación existían medios ordinarios de defensa.

En consonancia con lo señalado, el Juzgado decidió impartir las siguientes órdenes:

a) Al Ministerio de Transporte, que informara al despacho sobre la comunicación de cumplimiento de la sentencia por parte del Instituto Nacional de Vías, dentro de los cinco días siguientes;

b) Al Consorcio Nacional de Reflectivas Ltda. - R Y M Construcciones Limitada, que

instalara las señales necesarias en el sitio del accidente, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la comunicación; y

c) Al Instituto Nacional de Vías, que hiciera efectivo el contrato firmado con el Consorcio mencionado, no sólo en cuanto al lugar donde se produjo el accidente, sino con respecto a todas las jurisdicciones de carreteras comprometidas en el contrato.

5. El expediente fue enviado a la Corte Constitucional para su eventual revisión, mediante oficio N° 0164 del 5 de febrero de 1996.

6. El 14 de marzo de 1996, la apoderada del Instituto Nacional de Vías presentó un memorial ante la Secretaría de la Corte. Asevera que existen distintos mecanismos tendentes a hacer disminuir la velocidad de los vehículos. Entre ellos están los resaltes, los cuales serían los más agresivos de todos, dado que sobresalen del pavimento y que pueden producir daños irreparables a los automotores e inclusive causar accidentes, cuando los vehículos se desplazan a altas velocidades.

A continuación, la abogada manifiesta que el numeral 13 del artículo 54 del Decreto-Ley 2171 de 1992 señala que le corresponde al Instituto Nacional de Vías “definir las características técnicas de la demarcación y señalización de la infraestructura de transporte de su competencia, así como las normas que deberán aplicarse para su uso”. Con base en esa facultad, el Instituto adoptó como reglamento en materia de señalización el manual sobre Dispositivos para el Control de Tránsito en Calles y Carreteras, que había sido elaborado por el antiguo Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

La abogada reconoce que “el paso de la vía nacional por el caserío de Las Vegas, Departamento del Cesar, hace parte de la red a cargo del Instituto Nacional de Vías” y que es ésta la entidad encargada de autorizar o realizar cualquier tipo de obra en ella. Añade que el Instituto ha adelantado una campaña para eliminar los resaltes en las vías con tráfico promedio diario superior a 500 vehículos, reemplazándolos por dispositivos reductores de velocidad menos agresivos. Con arreglo a lo anterior, manifiesta que el Instituto en ningún momento autorizó la colocación de resaltes sobre la vía en que se presentó el accidente. En consecuencia, en su concepto, el cumplimiento del fallo de tutela sería irracional, pues se pondrían señales a algo que, de acuerdo con los requerimientos técnicos, debe desaparecer.

1. Se trata de esclarecer si el deficiente mantenimiento y la ausencia de señalización de las vías públicas, pueden ser objeto mediato de la acción de tutela en cuanto tienen la posibilidad de constituirse en la causa de serios peligros para la vida. De otra parte, en esta ocasión ha de establecerse si el procedimiento seguido por el juez de tutela se ajustó a las normas del debido proceso, particularmente en lo relacionado con el derecho de defensa.

2. Antonio Katime Amashta sufrió un accidente con su motocicleta cuando transitaba por una carretera nacional, al pasar por el caserío Las Vegas (Departamento del Cesar). El actor manifiesta que el percance obedeció al inapropiado resalte construido en la vía - “policía acostado” -, con el cual, además, por falta de una debida señalización, inopinadamente se

enfrenta el conductor. Interpuso la acción de tutela con el objeto de que se amparara su derecho a la vida y, en consecuencia, se obligara al organismo competente a eliminar dicho obstáculo.

3. El juzgado de tutela decidió ordenar la protección del derecho a la vida del actor. En su fallo dispuso la señalización tanto del resalte que habría originado el accidente como de las carreteras de la zona que estuvieran comprendidas dentro del contrato suscrito por INVIAS y una empresa contratista.

El debido proceso en la acción de tutela

4. El hecho de que la acción de tutela sea un recurso expedito, no significa que no tenga que ajustarse a las normas elementales del debido proceso. Bajo esta óptica debe analizarse la actuación que se surtió ante el juez de tutela.

El actor interpuso el recurso contra el Ministerio del Transporte, pues no sabía cuál de las dependencias de éste era responsable del mantenimiento de las vías. El juez notificó de la instauración de la acción al Ministerio, el cual comunicó sobre la misma al Instituto Nacional de Vías, entidad que procedió a dar contestación a la demanda.

En el fallo se impartieron órdenes al Ministerio de Transporte, al Instituto Nacional de Vías y a una empresa particular que había contratado con el Instituto la señalización de diferentes carreteras. Dentro del proceso intervinieron el Instituto Nacional de Vías y el Ministerio de Transporte, mas no la empresa contratista. Esta ignoró todo el tiempo que su actividad era analizada dentro de un expediente de tutela. De hecho, cuando le fue notificada la sentencia se puso en contacto con el Instituto Nacional de Vías para informarle que se había entablado una tutela contra ella y que, en su concepto, aquél debía proceder a darle contestación.

En la sentencia de tutela se ordenó a la empresa contratista que señalizara el resalte que había producido el accidente, dentro de los diez (10) días siguientes. En comunicaciones dirigidas por la empresa a INVIAS, se puso de presente que en el contrato se consagraban las cláusulas relativas a su objeto, el cual resultaba desbordado a raíz de la orden impartida por el juzgado. Se agregaba que el caserío no estaba comprendido dentro de las carreteras a señalizar y que aún no se había recibido de INVIAS la autorización para reclamar los materiales necesarios para la fabricación de las señales. En relación con el término perentorio de diez días para cumplir la orden judicial, el contratista advirtió que, según el contrato, el plazo de entrega era de seis meses, y que lo estaba observando. Posteriormente, en otra misiva enviada al juzgado, la empresa solicitó la ampliación del plazo en quince (15) días para la instalación de las señales. Para ello argumentó que su fabricación requería de un proceso técnico lento, aparte de que el lugar donde debían colocarse era muy lejano y que, en todo caso, debía producirse una orden del Instituto Nacional de Vías para proceder.

Es evidente que el juzgado, al tomar la determinación de impartir órdenes a la empresa contratista, no estaba debidamente informado acerca de las obligaciones que ella había contraído y acerca de la manera y los plazos fijados para la ejecución de la obra, pues no se la había escuchado dentro de la actuación. Fluye de bulto la vulneración del debido proceso en lo referente al derecho de defensa de la empresa contratista, la cual fue condenada sin que hubiera tenido ninguna oportunidad para aclarar su posición y sus obligaciones.

Considera esta Sala que la garantía del derecho de defensa exige que las personas o entidades a quienes se les imparte órdenes, en virtud de la sentencia de tutela, sean oídas dentro del proceso, de manera tal que puedan exponer sus puntos de vista acerca del problema planteado. No hacerlo puede conducir a graves injusticias y a situaciones irracionales, como en este caso, en el que se le exige a la compañía que cumpla con algo sin que, al parecer, estuvieran dadas las condiciones para hacerlo. De la regla expuesta, sólo se ponen a salvo situaciones urgentes o cuando se trate de exigir de entidades públicas que cumplan con una obligación que corresponde al resorte normal de sus actividades, siempre que la orden no implique condenas a funcionarios o a la misma entidad.

El contenido del derecho fundamental a la vida

5. Inicialmente, el derecho a la vida - que frecuentemente se analiza conjuntamente con el derecho a la integridad física -, fue entendido como un derecho de contenido negativo, en el sentido de que su objeto se limitaba a la pretensión contra el Estado de que se abstuviera de realizar acciones dirigidas a eliminar la existencia física de las personas, o que las pudieran poner en peligro. En la práctica, esta concepción ha conducido en muchos países a la abolición de la pena de muerte, al mismo tiempo que ha servido de apoyo a la interdicción de los experimentos con seres humanos, la exigencia del respeto de toda vida humana, independientemente de sus limitaciones físicas o mentales, y el repudio a cualquier política estatal tendente a supeditar el derecho a la vida de las personas a su raza, su creencia religiosa, su afiliación política etc.

Sin embargo, a la pretensión de que el Estado no perturbe la existencia física se ha venido a agregar el deber a su cargo de actuar con miras a proteger la vida de las personas ante los múltiples peligros que la acechan, bien sea que éstos provengan de acciones del Estado mismo, de otras personas o de la misma naturaleza. Es precisamente con base en esta concepción que los temas ambientales - en aspectos como el de la energía atómica, la contaminación del agua, del aire y de la tierra, etc.- han pasado a ser considerados en diferentes países como materia no ajena a los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física.

En punto a la interpretación del derecho a la vida se puede constatar una transición desde una postura que exigía del Estado abstenerse de actuar, contenerse, para evitar vulneraciones a la vida de las personas, hacia una posición que requiere que el Estado se ponga en movimiento, proceda a actuar, para salvaguardar la existencia de esas mismas personas.

El deber de velar porque la vida de las personas no sea amenazada es una obligación objetiva del Estado. Sobre este compromiso estatal interesa hacer dos precisiones: la primera es que para el cumplimiento de ese deber los organismos del Estado han de gozar de una cierta discrecionalidad para decidir cuál es la medida más efectiva con miras a evitar el peligro para la existencia de los asociados. En la práctica pueden existir muchos medios que conduzcan al mismo resultado y no es dable requerir del Estado la aplicación de una medida concreta, a no ser que sea evidente que ella sea la única pertinente.

Por otro lado, la existencia objetiva de una obligación del Estado en lo referente a la protección del derecho a la vida no apareja, necesariamente, un derecho subjetivo de las

personas para exigir a través de los organismos judiciales que se tome una medida determinada. Mas bien de lo que se trata, en la generalidad de los casos, es de que el Estado adquiere la obligación de regular -a través de la ley, de los reglamentos, de acuerdos o de otras medidas relacionadas con la organización y los procedimientos administrativos- un área de la vida social de la cual pueden surgir peligros para la existencia física de los asociados, de manera que éstos sean conjurados. En consecuencia, la posibilidad de exigir judicialmente, a través del mecanismo de la tutela, un tipo de actividad prestacional por parte del Estado en cumplimiento de su deber de protección de la vida e integridad de los asociados es mucho más restringida - entre otras cosas porque no existe la misma claridad acerca de la acción que debe ser requerida - que cuando se trata de exigir una abstención estatal.

El caso concreto

6. El actor del presente proceso de tutela manifestó que tanto su derecho a la vida como el de todas las personas que transitan por las carreteras de la Costa Atlántica se encuentra amenazado por los resaltes que son comunes en las carreteras de la zona, los cuales, frecuentemente, no están señalizados. En consecuencia, solicitó que se señalizara un resalte situado dentro del caserío Las Vegas, en el departamento del Cesar, petición a la que accedió el juez de tutela, extendiéndola, además, a todos los resaltes localizados dentro de la zona.

7. La situación descrita encaja dentro del deber de protección de la vida de las personas, que tiene el Estado. En efecto, el tránsito automotriz está rodeado de riesgos. No en vano se ha establecido que la conducción de vehículos constituye una actividad de peligro. Asimismo, los accidentes de tránsito representan una causa importante de mortalidad y de daños en las sociedades modernas. Por consiguiente, el Estado tiene la obligación de regular la circulación por las carreteras, de manera tal que se pueda garantizar, en la medida de lo posible, un tránsito libre de peligros, que no genere riesgos para la vida e integridad de las personas. Con este propósito, se han expedido normas e instituido autoridades encargadas de su ejecución.

La labor anterior ha sido cumplida, en el marco legal, a través de la expedición de normas como el Decreto 2171 de 1992 - por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional - y la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen las competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. La referida labor se adelanta también, en lo relacionado con las carreteras, a través de las regulaciones expedidas por INVIAS sobre la señalización de las vías y sobre los mecanismos más indicados para hacer disminuir la velocidad de los automotores en las carreteras bajo su competencia. Cabe anotar que en este punto se observa el ejercicio de la discrecionalidad a que se hacía referencia en el acápite anterior, lo cual se aplica en las circunstancias bajo análisis en la decisión del Instituto de eliminar los resaltes en las vías con tráfico promedio diario superior a 500 vehículos.

8. Se pregunta la Corte si en atención al deber del Estado de proteger la vida de las personas que circulan por las carreteras, puede exigirse, a través de la acción de tutela, la eliminación

de todas las situaciones que pueden convertirse, eventualmente, en un peligro para la vida de los conductores y de las personas, tales como “policías acostados” sin señalizar, morros de arena o rocas, huecos, ausencia de barreras de protección para los precipicios, fallas en los peraltes de las curvas, etc.

Al respecto considera esta Sala que la acción de tutela sólo cabría en situaciones de riesgo extremo, en las cuales se pueda probar la inminencia de un peligro para la vida y una conexión directa entre ésta y el defecto denunciado.

En los casos hipotéticos señalados se observa que el riesgo o peligro no depende únicamente de la existencia de un obstáculo en la vía o de la ausencia de algunas medidas de seguridad, sino que en la conversión del peligro en un siniestro intervienen también y, de manera decisiva, otra serie de factores, tales como la velocidad de circulación, la pericia del conductor, la precaución y concentración de éste en el acto de conducir, el estado mecánico del vehículo, la luminosidad, el estado del tiempo, el respeto de la distancia prudencial entre los automotores, etc. Es decir, en estos casos el riesgo es eventual y su materialización depende de la confluencia de diversos factores.

9. Se podría aducir, sin embargo, que los resaltes no señalizados son una variable potenciadora de los demás factores de riesgo y que, en consecuencia, su existencia incrementa notoriamente la posibilidad de que se presenten accidentes con consecuencias sobre la vida y la integridad física de las personas. A ello se podría responder nuevamente con el argumento de que, de todas, maneras estos resaltes son solamente una variable más dentro del haz de elementos que pueden explicar un determinado daño. Además, cabe reiterar que es imposible exigir del Estado la eliminación de todos los riesgos que se ciernen sobre la existencia y la seguridad de los asociados.

La vida en sociedad conlleva la aceptación de diversos peligros, algunos de los cuales pueden ser manejados más fácilmente que otros, pero en su generalidad son imposibles de remover definitivamente. Ello bien sea porque aún se desconocen los riesgos que encierran diversos avances técnicos, o conociéndolos no se dispone todavía de los herramientas para poderlos conjurar, y los referidos adelantos son tenidos como irrenunciables; porque es imposible ejercer un control sobre todas las personas -¿cuáles?- de las que podría emanar un peligro para las demás, control que, frecuentemente, podría implicar una vulneración de los derechos fundamentales de esas personas; porque el Estado no dispone de los recursos e instrumentos necesarios para poder eliminar las fuentes de amenaza, etc. En conclusión, las personas no pueden esperar del Estado que les brinde una seguridad total contra los peligros que supone la vida en sociedad, sin perjuicio de que se adopten las medidas apropiadas para enfrentarlo, del mejor modo posible.

10. El actor manifiesta que está domiciliado en Bogotá y que el accidente ocurrió cuando transitaba por las carreteras del Cesar, probablemente de regreso a Bogotá. Este hecho genera un interrogante adicional: ¿cabe que una persona que reside en una zona del país y que, por lo tanto, sólo ocasionalmente se desplaza por las carreteras de una región lejana, interponga una tutela solicitando que se eliminen los riesgos que podría correr al transitar por esas vías? Esta Sala considera que no. La tutela es una acción de carácter restringido. Para que sea procedente debe cumplir con una serie de exigencias. Es necesario que los

derechos fundamentales del actor se encuentren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o, en algunos casos especiales, de un particular. La violación o amenaza de un derecho fundamental recae sobre hechos positivos o negativos, y no sobre meras contingencias, como podría ser la de que en un momento dado se pudiera transitar por la vía que causó el accidente. Si se aceptara la posición contraria, se podrían ver inundados los despachos judiciales con acciones de tutela referentes a toda una gama de peligros con los cuales los asociados podrían verse eventualmente confrontados durante el transcurso de sus vidas.

11. Habiéndose descartado la procedencia de la acción de tutela para estos casos, debe ahora dilucidarse si existen algunos mecanismos abiertos a las personas para intentar que se corrijan esas anomalías, pues obviamente la situación que dio origen a este proceso constituye una irregularidad. Al respecto cabe precisar que la primera acción posible sería el ejercicio del derecho de petición que consagra la Constitución a favor de todos los sujetos. También es dable afirmar que en algunos casos podría ser viable la tutela, cuando ha sido infructuoso el derecho de petición ejercido y se ha conformado una constelación de circunstancias que coloca en riesgo inminente - y por lo tanto diario, presente, real - a las personas.

Pero, en definitiva, debe precisarse que normalmente no existen recursos judiciales que puedan conducir a la corrección de las irregularidades mencionadas, de manera que se puedan evitar posibles accidentes. Sobre este punto cabe repetir lo ya dicho acerca de la necesaria aceptación de un cierto nivel de riesgo por el hecho de vivir en sociedad. Los organismos gubernamentales competentes están llamados a prever los peligros del tránsito automotor y a tomar las medidas que consideren pertinentes para evitarlos. Los asociados pueden colaborar con ellos, hacerles sugerencias y peticiones, denunciarles situaciones, etc., pero han de partir de la base de que estos organismos son los entes facultados para catalogar una situación como peligrosa y para decidir cuál es la fórmula indicada para, en la medida de lo posible, eliminar o reducir los peligros.

La aceptación de la competencia de los referidos organismos gubernamentales implica, en contrapartida, la posibilidad de exigir de ellos indemnización por el mal desempeño de sus labores. Para ello, el mecanismo judicial pertinente es el de la acción de reparación directa ante la jurisdicción contencioso administrativa, en búsqueda de la declaración de responsabilidad extracontractual del Estado por causa del daño antijurídico ocasionado a una persona. Corresponde a la indicada jurisdicción examinar las circunstancias, bajo las que se produce un daño derivado de una falla en la prestación del servicio público asociado a la policía de circulación y tránsito y a la correcta y oportuna señalización de carreteras y caminos.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE

Primero: REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Dieciséis Civil Municipal de Bogotá y, en su lugar, DENEGAR la tutela solicitada.

Segundo: LÍBRESE por Secretaría las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cumplase.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los once (11) días del mes de Junio de mil novecientos noventa y seis (1996)).