

T-268-94

Sentencia No. T-268/94

DERECHO A LA TRANQUILIDAD-Naturaleza

Aunque el derecho a la tranquilidad puede verse afectado al permitirse en una zona residencial la realización de actividades comerciales éste no tiene el carácter de fundamental; sin embargo, esta misma Sala de Revisión ha sostenido que puede ser protegido a través de la tutela en determinadas circunstancias, que no se dan en el presente caso.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Competencia/CHICO RESERVADO/ESTABLECIMIENTO COMERCIAL/ZONA RESIDENCIAL

Es de la exclusiva competencia de la autoridad administrativa sopesar la situación que presenta la subzona Chicó Reservado-La Gran Vía, para adoptar la decisión que corresponda, conforme a sanos criterios de equidad y razonabilidad. La administración está en condiciones de valorar la situación de hecho presente, consistente en la existencia de oficinas y establecimientos de comercio que han venido funcionando, con conocimiento y tolerancia de las autoridades, lo cual fundadamente ha hecho creer a sus dueños, que se encuentran en una posición legítima que merece ser protegida.

REFERENCIA:

EXPEDIENTE T-30068.

TEMA:

DERECHO DE PETICION POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS URBANISTICAS.

ACCION DE TUTELA DE DANIEL PALACIOS MARTINEZ Y OTROS CONTRA EL ALCALDE LOCAL DE CHAPINERO LUIS FERNANDO CASTRO MARTINEZ.

PROCEDENCIA:

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de acción de tutela instaurada por Daniel Palacios y otros, contra el Alcalde Local de Chapinero Luis Fernando Castro Martinez.

I. ANTECEDENTES.

A. Las pretensiones.

El doctor Daniel Palacios Martinez y otras personas residentes en el barrio Chicó Reservado, instauraron acción de tutela contra el Alcalde Local de Chapinero del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, con el fin de obtener la protección de los siguientes derechos fundamentales: vida, petición, intimidad personal y familiar, honra, protección integral de la familia, recreación, propiedad e integridad del espacio público. En tal virtud, formularon las siguientes pretensiones:

“1. Que se ordene al Alcalde Local aplicar con rigor las normas vigentes sobre usos del suelo, lo que supone no volver a conceder o renovar una sola licencia de funcionamiento en la subzona Chicó Reservado, ya que cualquier uso distinto al residencial es ilegal, y las viviendas no necesitan licencias...”

(...)

“3. Que el Alcalde Local cumpla su atribución de vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre uso del suelo y reforma urbana (Decreto-Ley 1421/93, art. 86-6), particularmente con las obras de adaptación del inmueble de la Cra. 9 # 96-35”.

“4. Que se investigue la autenticidad de la licencia de construcción No. 000008 de Julio 28 de 1992, para el edificio ubicado en la Carrera 9 # 94A-32, ya que, en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital no aparece constancia de haberse expedido”.

“5. Que se ordene a la Personería Distrital y a la Procuraduría Vigilancia Administrativa

investigar la conducta del Alcalde Local de Chapinero, Dr. Luis Fernando Castro Martinez, en relación con todas sus acciones y omisiones aquí relacionadas”.

B. Los hechos.

Los accionantes presentan como hechos que sustentan sus pretensiones, los siguientes:

“1- Los vecinos de la urbanización Chicó Reservado venimos dirigiéndonos al funcionario de la referencia, desde hace meses, con el objeto de que cumpla con su deber en relación con el asentamiento irregular de comerciantes y de oficinas en predios de esta urbanización que, en virtud del Decreto Distrital #339 (art. 15), reglamentario del Acuerdo 6/90, es Zona residencial especial, y en relación también con obras irregularmente adelantadas”.

“2- A pesar de las reiteradas comunicaciones, firmadas en algunos casos hasta por 39 vecinos, el Sr. Alcalde Local nada eficaz ha hecho, a pesar de las herramientas legales de que dispone:

- Multas sucesivas por carencia de licencia de funcionamiento (art. 66 b de la Ley 9/89, facultad delegada de la autoridad local por el Decreto Distrital 462/90, art. 13).
- orden de cese de actividades (ibídem, art. 90).
- cierre del establecimiento (Código Nacional de Policía, art. 208).
- control usos del suelo (Decreto-Ley 1421, art. 86-6).
- recuperación y conservación del espacio publico (ibídem., art. 86-7)
- constancia fotográfica de la valla de identificación de obras (Decreto Distrital 566/92, art. 46).
- suspensión y sellamiento de obras (Ley 9a/89, art. 66).
- notificación a los vecinos tanto de la solicitud como de la concesión de licencias de funcionamiento y de licencias de construcción (ib., art. 65 y Decreto Distrital 600/93, art. 6o.)

- acciones policivas como horarios de funcionamiento (Decreto Distrital 246/89) o emisión de ruidos molestos (art. 323 del Código de Policía de Bogotá), etc., etc.”.

“3- Los vecinos del Chicó Reservado, como tantos otros de urbanizaciones similares, invertimos en nuestras viviendas, cuyo valor del lote incluyó el de las obras de urbanismo (vías, andenes, zonas verdes, sardineles, etc.), con el ánimo de tener todos estos elementos para una vida tranquila, pero ahora resulta que con nada de eso contamos, a pesar de haber cancelado su valor, porque las vías y los andenes los usan para el estacionamiento de automóviles durante las horas laborales, hasta el extremo de impedirnos salir de nuestras residencias, y las zonas verdes y los sardineles ya no existen en muchos lugares por las adaptaciones que hacen, con la connivencia de las autoridades locales y distritales, de casas de habitación para usos de oficinas o comerciales. La estructura y equipamiento de aquéllas no soportan estos usos de donde se deriva el desorden y el caos”.

“4- Ante esta situación obviamente nuestras propiedades pierden valor en el mediano y largo plazo, y ya no nos sirven ni para conservarlas ni para habitarlas, además de vernos obligados a pagar el impuesto predial, por el avalúo catastral, y los servicios, por el estrato 6, mas elevados del país. La incuria del Alcalde Local y de sus inmediatos colaboradores, y quien sabe si también una presunta venalidad, nos están conduciendo a una situación para salir de la cual no vemos otro camino que el de la vía judicial o la justicia por mano propia”.

C. Los fallos que se revisan.

1. Primera Instancia.

La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, mediante sentencia de noviembre 11 de 1993, resolvió “tutelar el derecho de petición de que son titulares los residentes de la subzona de Chicó Reservado...” . Para adoptar esta decisión expuso, en síntesis, los siguientes argumentos:

“Esta normatividad en la actualidad se aprecia absolutamente necesaria, como único medio para ofrecer a los habitantes de las grandes ciudades una convivencia armónica y pacífica, como que lo contrario llevaría a que las autoridades resultaren inoperantes en la medida en

que carecerían de herramientas legales para poner orden sobre este aspecto”.

“Sobra advertir que estos reglamentos de zonificación y uso de suelos, en la medida en que están vigentes, son de obligatorio cumplimiento por parte de sus destinatarios y las autoridades competentes están en la obligación de hacerlas cumplir, aplicando inclusive los medios coercitivos que la misma legislación pone a su alcance”.

“Basta observar en el presente caso la queja presentada por quienes optaron por la vía de la tutela, como la respuesta dada por el funcionario encargado de regular los destinos de la zona de Chapinero, para concluir que éste ha dado muestras de ostensible debilidad en su deber de hacer acatar las normas urbanísticas en el perímetro de la subzona de Chicó Reservado, ya que pese a las clamorosas peticiones de los vecinos para que actuara, conforme lo manda la ley, para hacer cesar las protuberantes violaciones que muchos ciudadanos vienen cometiendo en contra de estos reglamentos, no ha adoptado medidas eficaces y eficientes para imponer su autoridad, sino que por el contrario la ha eludido, mediante la imposición de medidas transitorias y poco vinculantes, permitiendo que los infractores pasen sobre ellas y las desconozcan de manera insolente”.

“Claro resulta del estudio de la documentación que allegó el Alcalde, en respuesta a solicitud emanada de esta Corporación, que pese a la evidencia de que la casi totalidad de las entidades particulares que desarrollan su actividad en el sector en referencia carecen de licencia de funcionamiento, nada ha hecho por iniciar algún trámite encaminado a ordenar de manera definitiva el cese de actividades, tal como lo dispone el art. 9 del Decreto 462 de 1990, imponiendo la drástica medida allí contemplada e incluso las fácticas que le autoriza el art. 24 del Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), en los casos en que la alteración del orden social y por ende la incomodidad para los residentes es manifiesta y comprobada”.

“Ahora, la revocación respecto de la licencia de funcionamiento que de antes se había otorgado a la empresa “Honor Servicios de Seguridad”, se quedó en el papel, pues ninguna inquietud han merecido a sus destinatarios como que allí sigue funcionando. La posibilidad de que los afectados puedan interponer los recursos que la ley les otorga, no impide que la autoridad obligue al cumplimiento de la orden, como que de manera clara lo preceptúa el art. 24 del Código Nacional de Policía, situación que apenas se aprecia obvia, pues lo contrario

lleva a lo que actualmente esta sucediendo en el sector en examen, esto es, que todos desconocen el principio de autoridad, sin que ello les acarree la mas leve consecuencia”.

“Pero es que ni siquiera se ha esforzado el Alcalde Local cuestionado por imponer las medidas de que habla el art. 66 de la Ley 9a de 1989, como para hacer sentir a los transgresores de la Ley el impacto pecuniario como consecuencia de su comportamiento irregular, sino que se ha conformado con medidas preventivas que han resultado inoperantes porque, se repite, los afectados las desconocen impunemente. En particular, se resalta que han sido enviadas circulares a los infractores del uso permitido para la zona hace poco mas de dos meses, aunque los vecinos se venían quejando desde hace cerca de un año; pero la orden en ellas contenida -debían cerrarse los establecimientos comerciales en treinta días-, no fue tampoco acatada y, sin embargo, ningún proceder eficaz para obligar a cumplir la ley ha adelantado la Alcaldía”.

“La manifiesta ineficiencia de la autoridad local por hacer respetar las normas que regulan la materia en estudio, equivale a que las está desconociendo y, en tales condiciones, los ciudadanos que se sientan perjudicados por la inactividad de la administración, están en todo el derecho de invocar por la vía de la tutela la protección del derecho fundamental de petición que de manera clara se les viene vulnerando, advirtiendo además que carecen de otro medio de defensa, pues no cuentan con procedimiento diferente para convocar a quien los administra para que aplique la ley o para que lo hagan de manera pronta, tal como lo considera el artículo 23 de la Constitución Nacional”.

2. Segunda Instancia.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia de diciembre 14 de 1993, resolvió confirmar la sentencia de primera instancia, teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

“Sin embargo del tiempo transcurrido desde la formulación de las quejas y de las parciales gestiones adelantadas por la Alcaldía, es lo cierto -hecho que el impugnante tampoco contradice-, que en los casos de la firma de vigilancia y “escoltas “HONOR LAUREL”, de la firma “DIGICON”, de “EMERMEDICA” y de las obras de la carrera 9 No. 96-35 y carrera 9 No 94A-32, a los cuales se concreta con exclusividad la pretensión de los accionantes, la situación problemática prosigue muy a pesar del tiempo transcurrido y sin que la

administración haya cumplido con la exigencia constitucional de suministrar una “pronta resolución”, en el claro entendimiento de que el derecho ciudadano no queda satisfecho con solo ser escuchado, ni con una apenas aparente voluntad de solucionar los reclamos formulados, sino con la adopción de medidas que, como el caso de los eventos formulados, tienen una regulación policiva garantista ya adecuada, muy distinta de aquel estado de tolerancia y dilación que termina por significar una complacencia con la situación irregular e ilegal que la misma administración ha detectado”.

“Necesario resulta por otra parte recordar que el derecho de petición no implica la obtención de una respuesta favorable a las pretensiones del querellante por parte de la administración, pues ésta se halla supeditada en sus decisiones a la legalidad. Mas, lo que aquí fácilmente revelan las explicaciones suministradas para este expediente por el propio Despacho requerido, es la inactividad de la administración que llevó el deterioro de una zona residencial hasta el extremo, dando lugar aún después de la detección de la irregularidad y ante el reclamo de la ciudadanía para que sus derechos se respeten, a una respuesta lenta e inoperante, que aún mantiene la violación de los reglamentos urbanísticos, porque de ello cuando trasciende no es cosa distinta de la voluntad de mantener indefinidamente una situación irregular con visos de invariabilidad y permanencia”.

“No de otro modo se comprende en el caso de la empresa “HONOR LAUREL” en el que el reclamo de la ciudadanía data del mes de julio, pese al reconocimiento que de el riesgo de su asentamiento en el sector se hace en la respuesta y documentos anexos por el Alcalde Local y a la revocación de la licencia de funcionamiento concedida, el establecimiento continúe funcionando; ni que en el caso de “DIGICON” se hubiese contentado la Alcaldía con esclarecer su falta de licencia de funcionamiento, cuando desde los meses de agosto y septiembre se advertían los sobresaltos que la ocupación del espacio público y el ruido estaban ocasionando a los residentes, o que en el reclamo contra “EMERMEDICA” recibido desde el mes de septiembre apenas se atenga en proyecto por la administración la revocación de la licencia de funcionamiento. Tampoco que en relación con los inmuebles de la carrera 9a No. 94A-32 y 96-35 la respuesta se haya limitado a afirmar la existencia de una querrela por obras, si se tiene en cuenta que ya en el mes de julio, al menos en el caso de segundo inmueble, se advertían las irregularidades, y desde entonces allí repetida y sucesivamente sin más intervención, sin oposición oficial, los inconformes”.

“Al resolver la acción de tutela el tribunal optó con acierto, a juicio de la Sala, por declarar su prosperidad, pues la garantía del derecho de petición no quedaba satisfecha con solo incentivar una acción lenta o negligente sino mediante la adopción de los correctivos que en cada caso corresponden, pues a la par con la prerrogativa de pedir -se insiste-, impone el texto constitucional el deber funcional de la autoridad destinataria del requerimiento de resolver con prontitud, condicionamiento de celeridad y efectividad que no se muestra cumplido en los casos que se advierten”.

“No obstante lo anterior, cuando el a-quo dispuso en el ordinal segundo de la parte resolutive que en el término de 48 horas se deberían adoptar las medidas policivas encaminadas a sancionar a los violadores del orden urbanístico, su determinación sólo puede entenderse acompañada con el respeto propio del debido proceso que ha de anteceder a la imposición de esa clase de medidas, debido proceso que por parejo y en el caso de la adopción de las medidas encaminadas a subsanar el irregular uso del suelo urbano, ha de comprenderse como ínsitamente consultado y respetado”.

“Lo anterior, en cuanto mal podrían los jueces entrar a dirimir por vía de tutela los conflictos de orden administrativo que, como en el caso presente, suscitan las peticiones de los ciudadanos, de donde la actuación que obliga al señor Alcalde Local de Chapinero no puede ser otra distinta que aquella indicada en las normas vigentes sobre urbanismo, conclusión que obliga a insistir en la respuesta dada ad-late a los coadyuvantes de la impugnación, en el sentido que esta acción de tutela solo puede referirse a la situación concreta y determinada que se debate y traduce en el desconocimiento por parte de la autoridad del derecho de petición, así que por consiguiente, sus aspiraciones para que la zona Chicó Reservado de esta ciudad capital sea transformada para usos múltiples o diferentes a los de sector residencial, es reclamo ajeno las decisiones del juez por esta vía excepcional de la tutela, y propia de las autoridades administrativas de Santafé de Bogotá, como bien se advierte en sus escritos”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las sentencias, en virtud de lo dispuesto por los artículos 86 y 2419 de la Constitución Política, en concordancia

con los arts. 33, 34 y 35 del Decreto-Ley 2591 de 1991.

2. La materia.

2.1. Las regulaciones urbanísticas sobre el Chicó Reservado-La Gran Vía.

Según aparece consignado en los artículos 4o. y 15 del decreto 339 del 28 de mayo de 1992 de la Alcaldía Mayor Santafé de Bogotá, dictado en uso de las facultades conferidas por el art. 5o. de la ley 49 de 1987 y el acuerdo 6 de 1990, originario del Concejo del Distrito Capital, la subzona correspondiente al denominado Chicó Reservado - La Gran Vía, es una área destinada al uso "residencial especial"; pero es compatible dicho uso con el funcionamiento de oficinas "en los predios con frente a las carreras 8o. y 9o., entre calles 97 y 100 y predios con frente a la calle 97 entre carreras 8A y 9A."

2.2. La comercialización de la zona del Chicó Reservado-La Gran Vía.

Es un hecho innegable, común a todas las grandes ciudades, el desplazamiento de la actividad comercial hacia zonas que antes tenían el carácter de residenciales, en razón del incesante crecimiento poblacional de las mismas y naturalmente de las consecuentes actividades económicas que dicho crecimiento genera.

Particularmente, contribuyó a la comercialización de la zona el desarrollo urbanístico, comercial y empresarial que significó la construcción del World Trade Center, la torre Propaganda Sancho, el edificio Seguros del Comercio y el edificio Bavaria, hasta el punto que de hecho el sector tiene un uso mixto en el cual concurren tanto la actividad residencial como la comercial.

2.3. Funcionamiento de oficinas y establecimientos comerciales al margen de las regulaciones urbanísticas.

La abundante prueba documental que obra dentro del proceso, permite establecer de manera indubitable que en el sector del Chicó Reservado vienen funcionando oficinas y establecimientos de comercio, al margen de las disposiciones urbanísticas que han determinado el uso residencial de la zona. Muchos de dichos establecimientos y oficinas, tienen un largo tiempo de estar funcionando en el sector y otros se han establecido recientemente.

Igualmente, se encuentra demostrado que la Alcaldía Local de Chapinero de hecho ha permitido, contrariando las referidas disposiciones, la instalación y el funcionamiento de oficinas y establecimientos de comercio en el mencionado sector.

2.4. El ejercicio del derecho de petición por los vecinos del Chicó Reservado-La Gran Vía.

Los vecinos del Chicó Reservado-La Gran Vía, en diferentes oportunidades acudieron, en ejercicio del derecho de petición, al señor Alcalde Local de Chapinero, con el fin de hacer respetar las normas urbanísticas e impedir el funcionamiento de oficinas y establecimientos de comercio dentro de la sección del barrio destinada al uso exclusivo de vivienda. Sin embargo, no han obtenido de dicha autoridad respuesta alguna a sus peticiones. En tal virtud, se deberá tutelar el derecho de petición de las personas que promovieron la tutela y se procederá a confirmar los fallos que se revisan.

2.5. No vulneración de los otros derechos cuyo amparo se pide a través de la tutela.

Luego del examen detenido de las pruebas que obran en autos, la Sala llega a la conclusión de que, con excepción del derecho de petición, no existió violación de los demás derechos cuya protección demandan los accionantes, por la circunstancia de haber permitido la Alcaldía Local de Chapinero el desarrollo de actividades comerciales en la zona, con violación de las normas urbanísticas.

Aunque el derecho a la tranquilidad puede verse afectado al permitirse en una zona residencial la realización de actividades comerciales éste no tiene el carácter de fundamental; sin embargo, esta misma Sala de Revisión ha sostenido que puede ser protegido a través de la tutela en determinadas circunstancias, que no se dan en el presente caso. Dijo la Sala:

“El derecho de las personas a la tranquilidad es materia propia de la normatividad constitucional, como se infiere del preámbulo que, al señalar los elementos estructurales del nuevo orden constitucional, alude a la convivencia y la paz, que constituyen el sustento de la tranquilidad, lo cual reitera más adelante en los artículos 2o., 15, 22, 28, 95, numeral 6o. y 189, numeral 4 de la Carta, aunque de manera expresa el constituyente no consagró la tranquilidad como un derecho constitucional fundamental”.

“No obstante cuando la afectación de la tranquilidad en determinadas circunstancias o situaciones concretas, conlleva la vulneración o amenaza de violación de un derecho fundamental, vgr. la vida o la intimidad, puede ser protegida a través del mecanismo de tutela; se produce así, una especie de absorción del derecho a la tranquilidad por el derecho constitucional fundamental que requiere la protección”. 1

Por lo anterior, la única relevancia constitucional que tiene la conducta omisiva de la Alcaldía Local de Chapinero se radica en no atender el derecho de petición que ejercieron los vecinos del lugar, al cual se contrae el problema debatido.

2.6. Especificidad de la situación a que alude el proceso de tutela.

La Sala deja en claro, que la situación concreta que se debate en el presente proceso es diferente a la observada en el proceso de tutela No. T-23737 y al cual se le puso fin mediante la sentencia T-112/94, antes citada, pues en este último, aun cuando igualmente se trataba de violación de normas urbanísticas por permitirse el funcionamiento de establecimientos de comercio en una zona residencial, se acreditó con suficiencia la violación específica de los derechos a la tranquilidad y a la intimidad de la persona peticionaria de la tutela, aparte de que el respectivo sector no presentaba un fenómeno acentuado de comercialización como el que acusa la subzona Chicó Reservado-La Gran Vía.

2.7. La misión de la autoridad administrativa en la solución del problema que presenta la comercialización de la zona Chicó Reservado-La Gran Vía.

Acorde con la filosofía propia de la acción de tutela como mecanismo inmediato de protección de los derechos fundamentales, que se concreta en la expedición por el juez constitucional de una orden y en la definición concreta de la conducta que debe asumir la autoridad pública o el particular con el fin de amparar el derecho fundamental vulnerado o amenazado, la sentencia de esta Sala, confirmatoria de las providencias que se revisan, sólo debe interpretarse en el sentido de que el señor Alcalde Local de Chapinero debe resolver de mérito o de fondo las peticiones elevadas por los interesados.

No le corresponde a la Sala, en consecuencia, sustituir a la autoridad administrativa en el ejercicio de las competencias que le son propias, ni mucho menos, presentar soluciones concretas a la problemática originada por la comercialización del sector en cuestión.

Es de la exclusiva competencia de la autoridad administrativa sopesar la situación que presenta la subzona Chicó Reservado-La Gran Vía, para adoptar la decisión que corresponda, conforme a sanos criterios de equidad y razonabilidad.

A juicio de la Sala, la administración está en condiciones de valorar la situación de hecho presente, consistente en la existencia de oficinas y establecimientos de comercio que han venido funcionando, con conocimiento y tolerancia de las autoridades, lo cual fundadamente ha hecho creer a sus dueños, que se encuentran en una posición legítima que merece ser protegida.

IV. DECISION.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR las sentencias del 11 de noviembre de 1993 y del catorce (14) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993), proferidas, en su orden, por la Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá y por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

SEGUNDO: ENVIAR copia del presente fallo tanto al señor Alcalde Mayor del Distrito Capital, como al señor Alcalde Local de Chapinero, con el fin de que adopte las decisiones correspondientes, en el término de cuarenta y ocho (48) horas.

TERCERO: LIBRAR comunicación a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, para que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, notifique esta sentencia a las partes y adopten las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por esta Sala.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-325/93 M.P. Antonio Barrera Carbonell.