

Sentencia No. T-422/93

DERECHO A LA PROPIEDAD/LEGISLACION URBANA

El derecho de propiedad no es absoluto, tiene una función social y su condición fundamental sólo puede determinarse a la luz de las circunstancias concretas del caso. Justamente, la legislación urbana constituye una fuente legítima de relativización del contenido del derecho de propiedad sobre los inmuebles. La correcta ordenación y el desarrollo equilibrado de las ciudades, particularmente en lo que respecta a los usos del suelo, incesantemente introduce exigencias de orden social que gravitan sobre las titularidades privadas, lo que no puede considerarse excepcional y externo al derecho de propiedad sino por el contrario connatural a éste e incorporado a su núcleo esencial.

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA

Se echa de menos en el demandante la legitimación en la causa – como portador de un interés propio – así como la titularidad de los derechos invocados.

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Improcedencia

No corresponde a la esencia de la agencia oficiosa y tampoco se aviene a su naturaleza, exigir la configuración de una relación formal entre el agente y los titulares de los derechos que no están en condiciones de promover su propia defensa. Por el contrario, se trata de una relación de hecho que puede reclamar efectos jurídicos válidos y desplegar eficacia representativa si se cumplen los requisitos previstos en la ley. El actor ha desarrollado una actividad jurídica en interés de otros sin contar para el efecto con un poder que le confiriese el encargo. Se ha verificado, por este aspecto, una gestión judicial de intereses ajenos. La intención del demandante, se colige de su memorial, no es diferente a la de procurar que en cabeza de las personas cuya vocería asume se produzca una decisión judicial de amparo de sus derechos. Si bien no se hace una manifestación expresa de la situación de indefensión de las personas que auxilia, se enuncian y acreditan circunstancias que sustancialmente, podrían configurarla. Se le debe dar curso favorable a la agencia oficiosa si el titular de los derechos ajenos no está en condiciones de promover su propia defensa y si esta

circunstancia se manifiesta en la solicitud. No obstante, si los enunciados elementos mínimos no se acreditan, no será posible acceder a la solicitud de tutela.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

La ley presume que el mejor vocero del derecho o del interés vulnerado es quien lo sufre y es él quien en primer término debe buscar la protección judicial, salvo que a la situación de vulneración o indefensión se añada la imposibilidad circunstancial de promover su propia defensa, momento en el que la solidaridad social está llamada a abogar por su causa que, en últimas, tratándose de las violaciones a los derechos fundamentales, es la de todos los miembros de la comunidad.

REF: Expediente T-13820

Actor: JOSE ALBENDEA PABON

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 T-13820 adelantado por JOSE ALBENDEA PABON contra el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Santafé de Bogotá.

ANTECEDENTES

1. El abogado José Albendea Pabón, en su condición de vecino de la urbanización San Patricio de la ciudad de Santafé de Bogotá, interpone acción de tutela contra el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, doctor Luis Kopec, alegando la violación de “casi todos nuestros derechos” a los que se refieren los artículos 1, 2, 6, 15, 21, 23, 42, 44, 58 y 82 de la CP. Se asevera en la demanda que ella es coadyuvada por el 74% de los vecinos de la mencionada urbanización que suscriben una comunicación dirigida al mismo señor Luis Kopec y que contiene peticiones análogas a las que se formulan a través de la presente acción.

3. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, mediante sentencia de febrero 15 de 1993, accedió a la solicitud de tutela y ordenó que el trámite relativo a la modificación de la licencia de construcción se supeditara a la previa respuesta que la administración distrital debía dar a la petición formulada por los residentes de la urbanización tocante a la revisión de la norma sobre uso del suelo en dicho sector. A juicio del Tribunal, la posibilidad de que el Decreto 340 de 1982, pudiera ser revocado por la autoridad como resultado de las peticiones elevadas por los vecinos – a este respecto se cita el informe de la unidad de planeamiento físico que alude a “los motivos que llevaron a elaborar un proyecto de decreto para ser presentado a la junta de planeación, en el cual se plantea la modificación de la reglamentación actual” – justifica el establecimiento de la indicada prelación, pues de otro modo, se atentaría contra el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la CP como quiera que de obtenerse una decisión favorable a los intereses de los residentes ésta no desplegaría sus efectos plenos si con antelación se resuelve positivamente la solicitud de cambio de licencia. En suma, el derecho de petición, para el Tribunal, no sólo exige una pronta respuesta sino también un grado mínimo de eficacia que debe garantizarse si lo que se pretende es su efectividad. La regla de la prelación cabalmente se endereza a asegurar el presupuesto de eficacia del anotado derecho fundamental.

4. Guillermo Vargas Ayala, apoderado de los señores Javier Martínez Naranjo y Juan Diego Martínez Naranjo – titulares de la licencia de construcción cuya modificación se discute – impugnó ante el Consejo de Estado la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. Entre otros argumentos esgrime los siguientes:

1.- Dado que el actor tiene su residencia en un lugar bastante alejado del eje de tratamiento

- carrera 20a. No. 104-97 de Santafé de Bogotá - y que ninguno de los múltiples memoriales dirigidos a las autoridades fue suscrito por él como vecino del sector, carece de interés en la causa, a lo que se agrega la falta de solicitud expresa de los coadyuvantes y la ausencia de manifestación sobre la imposibilidad en que pudieren encontrarse eventualmente los presuntos titulares de los derechos afectados para promover su propia defensa. 2.- La acción de tutela es improcedente pues se propone la modificación del Decreto 340 de 1992, acto impersonal, general y abstracto que, además, como norma urbana se adoptó después de realizada la audiencia pública de rigor en la que los interesados no obstante haber podido intervenir no lo hicieron. 3.- Mientras se encuentre vigente la mencionada norma urbana - que representa el interés general y se expidió luego de agotar un procedimiento complejo que incluyó como uno de sus pasos la intervención ciudadana - deberá aplicarse, ya que "no pueden inaplicarse las normas porque es posible que en un futuro se cambien".

5. El funcionario demandado, doctor Louis G.J. Kopec, Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, impugnó el fallo del Tribunal. Señala el funcionario que su Despacho no es competente para modificar el Decreto 340 de 1992, que es en el fondo lo que se solicita por los vecinos de San Patricio, aunque admite que "el Departamento Administrativo de Planeación Distrital adelantó estudios cuyo resultado sugiere cambiar la reglamentación". De otra parte, prosigue, se quebrantaría el principio de legalidad si funcionarios de esa dependencia deben inhibirse, en acatamiento de un mandato judicial, de resolver una solicitud de licencia de modificación elevada por un particular dentro del marco normativo vigente.

6. El accionante, en memorial dirigido al H. Consejo de Estado, replica las anteriores tesis. Sostiene que tanto el trámite de la petición general - modificación del Decreto 340 de 1992 - como de la particular - solicitud de cambio del tipo de licencia de construcción - no son ajenos a las competencias de la indicada dependencia oficial toda vez que ella prepara los proyectos de decretos reglamentarios del acuerdo 06 de 1990 del Concejo Distrital y decide acerca de las licencias de construcción. Advierte que la acción de nulidad enderezada contra el citado Decreto no era idónea para poner término a la amenaza de violación de los derechos, como quiera que antes de la respectiva sentencia se habría concluido la construcción del edificio destinado a comercio y a oficinas. Admite que habita en la carrera 20a esquina con la calle 104a, pero precisa que frecuenta como lugar de trabajo el apartamento 101 de un edificio ubicado en la diagonal 109 No. 26-70 y que, en todo caso,

como vecino de la ciudad capital está interesado en que los barrios residenciales “sean respetados por los comerciantes y no se vuelva todo Bogotá un mercado persa”. Acompaña un documento suscrito por 26 vecinos de la diagonal o calle 109, en el tramo comprendido entre la avenida 19 y la avenida paseo de los libertadores (paralela a la autopista norte), en el que bajo la gravedad del juramento manifiestan que “en el primer semestre de 1992 no hemos recibido citación alguna a audiencias que se suponen debieran haberse convocado previamente a la expedición del Decreto 340 de 1992, que declaró eje de tratamiento nuestra calle 109 en el tramo de la referencia”. Finalmente, niega que la tutela se encamine contra un acto general, impersonal y abstracto, pues se limita a que el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital resuelva la petición presentada por los residentes de la diagonal desde el mes de septiembre de 1992 y que “hasta tanto no lo haga, se abstenga de conceder licencias de construcción sobre esa vía, en el tramo avenida 19 – paso de los libertadores, para usos incompatibles con la vocación de residencial especial que tiene el sector y la calle misma”.

7. La Sala Plena del H. Consejo de Estado, mediante sentencia de abril 21 de 1993, rechazó la acción de tutela. El Honorable Consejo de Estado, en su sentencia, acoge un argumento esgrimido por uno de los impugnantes de la providencia del Tribunal y revoca la sentencia dictada en primer grado, luego de encontrar que el actor no es titular del derecho presuntamente quebrantado ni califica como agente oficioso o representante de los vecinos del eje vial cuyo tratamiento urbanístico constituye la materia de la discusión. En efecto, se acota en la sentencia, el demandante reside en la Carrera 20 A No. 104-97, por fuera del sector de San Patricio, así confiese frecuentar un inmueble ubicado allí, lo que no lo hace titular de los derechos que se dicen vulnerados; tampoco obra en el expediente, se advierte, poder alguno que lo habilite como representante de los vecinos ni estos plantearon la coadyuvancia que se refiere en la demanda y, finalmente, en ésta no se menciona que los interesados no se hallan en condiciones de promover su propia defensa.

8. Remitido el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, mediante auto de junio 18 de 1993, correspondió a esta Sala su conocimiento.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Legitimidad e interés para actuar

1. Según el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, “la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante ...”. La tesis sostenida en las impugnaciones a la sentencia del Tribunal, prohijada por el H. Consejo de Estado, debe analizarse, como cuestión previa, a la luz del precepto transcrito.

2. Para presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener pronta respuesta – facultad que constituye el núcleo esencial del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la CP – sólo se requiere ser persona. La solicitud elevada, repetidas veces, a las autoridades en el sentido de que se modificara el Decreto 340 de 1992, únicamente exigía la anotada calidad y no la de ser vecino. Es evidente que la vulneración del derecho de petición sólo puede predicarse de las personas que han formulado una concreta solicitud a las autoridades. Así se acepte, en gracia de discusión, que el actor como vecino tenía interés en la respuesta eventual que las autoridades pudieran darle a las solicitudes cursadas a los funcionarios de la administración distrital, el sujeto que puede verse expuesto a la vulneración del derecho de petición no podría ser nunca él sino las personas que hicieron uso de la prerrogativa de pedir y ellas son las que suscribieron las diversas comunicaciones. No encontrándose el demandante entre estas últimas personas, la posible vulneración del derecho de petición permanece ajena a su órbita jurídica y no puede ser asumida como propia. En principio, la violación de un derecho fundamental suscita una facultad de restablecimiento o reparación que hace parte del derecho mismo que, de desplazarse libremente – así sea por conmiseración o en virtud de un sano sentimiento de solidaridad – a otra persona distinta de su titular, sufriría similar menoscabo. Por esta vía, no cabe duda, se colectivizarían indebidamente todos los derechos.

3. El actor no posee sobre los dos costados del eje de tratamiento propiedad alguna. Los vecinos de la indicada vía, en su calidad de propietarios de inmuebles, en las comunicaciones que han cursado a las autoridades, atribuyen al régimen urbanístico, cuyo cambio requieren, el efecto de desvalorizar sus activos. La norma no modifica la característica de zona residencial exclusiva del resto del sector y sólo cubre al entorno inmediato del mencionado eje. Los dueños de inmuebles excluidos de la preceptiva sobre pluralidad de usos, bien pueden apoyar la causa de quienes se consideran perjudicados por ella; sin embargo, la coincidencia de pretensiones reivindicativas, no se extiende hasta el punto de considerar como propio el derecho de propiedad de un tercero.

De otra parte, ha sostenido esta Corte que el derecho de propiedad no es absoluto, tiene una función social y su condición fundamental sólo puede determinarse a la luz de las circunstancias concretas del caso. Justamente, la legislación urbana constituye una fuente legítima de relativización del contenido del derecho de propiedad sobre los inmuebles. La correcta ordenación y el desarrollo equilibrado de las ciudades, particularmente en lo que respecta a los usos del suelo, incesantemente introduce exigencias de orden social que gravitan sobre las titularidades privadas, lo que no puede considerarse excepcional y externo al derecho de propiedad sino por el contrario connatural a éste e incorporado a su núcleo esencial.

4. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela podrá ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales. La norma exige que el solicitante de la tutela tenga legitimación en la causa, esto es, que de conformidad con la Constitución Política sea el sujeto activo del derecho fundamental pretendidamente violado y sobre el cual ha de pronunciarse el Juez. No obstante, tanto la titularidad como la vulneración y el derecho mismo, pueden no acreditarse o ser desestimados en la sentencia, pese a la legitimación. En el presente caso, se echa de menos en el demandante ambas: la legitimación en la causa – como portador de un interés propio – así como la titularidad de los derechos invocados.

Descartada la gestión judicial de un interés propio, procede la Sala a determinar si el solicitante puede conservar su capacidad procesal como gestor judicial de un interés ajeno.

5. Señala el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 que la acción de tutela puede entablarse a través de representante y agrega que los poderes se presumirán auténticos. Igualmente, expresa la norma que se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa, en cuyo caso deberá manifestarse así en la solicitud.

No se acompañó a la petición de tutela el poder para iniciar el proceso. Eliminada la posibilidad de existencia de un mandato judicial, resta analizar si se reúnen los elementos de la agencia oficiosa, pese a la ausencia de manifestación expresa del actor en el sentido de obrar en ese carácter y de la declaración relativa a la situación de indefensión de los titulares de los derechos vulnerados.

No corresponde a la esencia de la agencia oficiosa y tampoco se aviene a su naturaleza, exigir la configuración de una relación formal entre el agente y los titulares de los derechos que no están en condiciones de promover su propia defensa. Por el contrario, se trata de una relación de hecho que puede reclamar efectos jurídicos válidos y desplegar eficacia representativa si se cumplen los requisitos previstos en la ley.

No cabe duda que el actor ha desarrollado una actividad jurídica en interés de otros sin contar para el efecto con un poder que le confiriese el encargo. Se ha verificado, por este aspecto, una gestión judicial de intereses ajenos. La intención del demandante, se colige de su memorial, no es diferente a la de procurar que en cabeza de las personas cuya vocería asume se produzca una decisión judicial de amparo de sus derechos. Si bien no se hace una manifestación expresa de la situación de indefensión de las personas que auxilia, se enuncian y acreditan circunstancias que sustancialmente (CP art. 228) podrían configurarla. Ellas básicamente estarían constituidas por la ineficacia y los magros resultados obtenidos por los vecinos que repetidamente han elevado solicitudes de protección a las autoridades – entre ellas a la Alcaldía Mayor y a la Personería – sin obtener en la mayoría de las veces respuesta efectiva a sus inquietudes, a la que se adiciona la situación de inminente peligro representada por la eventual concesión de la licencia de construcción de oficinas y locales comerciales que es la máxima amenaza que se cierne sobre la comunidad.

Si se repara que el contenido de la solicitud de tutela es en gran medida semejante al de las múltiples e infructuosas peticiones dirigidas por los vecinos a las autoridades, sería osado presumir que la actuación procesal llevada a cabo por el actor pueda ser objeto de reproche o censura por parte de aquéllos. Es claro que no se advierte en el comportamiento del demandante trazas de abusiva intromisión en la esfera de intereses ajenos. No encuentra la Sala razones ni pruebas suficientes para dejar de suponer que la actuación cuestionada por los impugnantes, sea vista por los vecinos como conveniente y socialmente meritoria. Nótese que en un plano objetivo, desde esta perspectiva, la gestión judicial fue útilmente iniciada (*utiliter coeptum*), pues la situación de peligro se estimaba próxima – otorgamiento de la licencia de construcción de oficinas y locales comerciales – y la instauración de una acción de tutela fue utilizada como mecanismo efectivo para asegurar la protección de los derechos amenazados.

6. Sin embargo no es suficiente que se pruebe ante el juez de tutela la situación de

vulneración de un derecho fundamental que afecta a un tercero, para que automáticamente deba reconocerse legitimidad procesal a quien solicita el amparo. La disciplina normativa de la acción de tutela se inspira en un amplio designio cautelar y elimina, en este campo, exigencias estrictas que ordinariamente se establecen para la agencia oficiosa procesal, tales como la caución y la ratificación posterior de los interesados principales. El régimen legal aplicable a la acción de tutela reduce al mínimo los requisitos de esta modalidad de intervención judicial, pues, se fundamenta en la trascendencia social que reviste cualquier violación de los derechos fundamentales, cuyo respeto es condición esencial de la convivencia pacífica. En este orden de ideas, se le debe dar curso favorable a la agencia oficiosa si el titular de los derechos ajenos no está en condiciones de promover su propia defensa y si esta circunstancia se manifiesta en la solicitud (D. 2591 de 1991, art. 10). No obstante, si los enunciados elementos mínimos no se acreditan, no será posible acceder a la solicitud de tutela.

7. Pese a que el demandante no ha hecho señalamiento expreso de que obra como agente oficioso ni ha manifestado la situación de indefensión en que se encuentran las personas presuntamente afectadas, la Sala ha querido privilegiar el derecho sustancial y hacerse cargo de la precaria y deficiente explicación de los hechos, y como hipótesis de trabajo se asume la existencia de un supuesto de indefensión de los derechos de los que son titulares los vecinos. Empero, la mera indefensión – en este caso como simple hipótesis arduamente articulada a partir de los materiales dispersos que suministra la demanda –, por sí sola, no legitima procesalmente a la agencia oficiosa. Se requiere que los titulares de derechos ajenos no estén en condiciones de promover su propia defensa, extremo sobre el que pasa en silencio el demandante. En ciertos eventos, de la demanda y de los hechos en ella referidos, aún en ausencia de una expresa manifestación en la solicitud, puede inferirse con seguridad no sólo una aparente situación de indefensión sino también una objetiva incapacidad de los titulares de los derechos vulnerados para promover su propia defensa, lo que excusa al Juez para suplir la omisión de esa referencia literal en la demanda con la prueba misma de las circunstancias que justifican sobradamente la intervención del agente oficioso.

Como lo ha advertido el H. Consejo de Estado, el demandante omitió expresar en la solicitud las circunstancias que impedían a los titulares de los derechos promover su propia defensa. Adicionalmente, de la demanda se infiere que dichos titulares, dada la ubicación de sus viviendas en un sector en el que sus moradores usualmente perciben altos ingresos y en el

que se congregan profesionales, si habrían podido promover su propia defensa, ya sea directamente o a través de apoderado, lo que no hicieron. La ley presume que el mejor vocero del derecho o del interés vulnerado es quien lo sufre y es él quien en primer término debe buscar la protección judicial, salvo que a la situación de vulneración o indefensión se añada la imposibilidad circunstancial de promover su propia defensa, momento en el que la solidaridad social está llamada a abogar por su causa que, en últimas, tratándose de las violaciones a los derechos fundamentales, es la de todos los miembros de la comunidad.

DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia de abril 21 de 1993, proferida por la Sala Plena del H. Consejo de Estado.

SEGUNDO.- LIBRESE comunicación al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993)).