

T-508-92

Sentencia No. T-508/92

ACCION DE TUTELA

La Acción de Tutela está prevista como un mecanismo procesal complementario, específico y directo que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación.

ACCION POPULAR

Las acciones populares, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar otros derechos de similar naturaleza, siempre que éstos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica. Aunque se enderecen a la protección y amparo judicial de estos concretos intereses y derechos colectivos, no pueden establecerse ni ejercerse para perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos; para estos últimos fines el constituyente erigió el instituto de las acciones de grupo o de clase y conservó las acciones ordinarias o especializadas y consagró como complemento residual la Acción de Tutela. Por su finalidad pública se repite, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.

ACCION POPULAR DE GRUPO

Las Acciones de Clase o de Grupo no hacen referencia exclusiva a los Derechos Constitucionales Fundamentales, ni sólo a los Derechos Colectivos, pues también comprenden a los Derechos Subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero, exigen siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios.

El derecho constitucional al Espacio Público, examinado en su dimensión autónoma es un derecho constitucional de carácter colectivo, que cuenta para su protección también autónoma con la vía judicial de las acciones populares, con fines concretos.

ACCION POPULAR/ACCION DE TUTELA-Improcedencia

El carácter colectivo del Derecho y del Interés al Espacio Público, en principio excluye la procedencia de la Acción de Tutela por la específica razón de la existencia de otras vías judiciales de protección en los términos de las consideraciones que se señalan más arriba; empero, como se advierte en esta parte de la sentencia, de ser el atentado o la amenaza de

violación a un derecho colectivo como el de gozar de un Medio Ambiente Sano o del Espacio Público, de tal naturaleza que en la específica situación se atente de modo directo y eficiente contra un Derecho Constitucional Fundamental, puede intentarse la Acción de Tutela y amparar uno y otro derechos simultáneamente. El ejercicio de las acciones populares es la vía judicial que en principio debe ser utilizada para obtener la protección al Derecho Constitucional al uso y disfrute del Espacio Público; la vía para obtener la protección judicial del Derecho Constitucional al Espacio Público urbano de que trata la petición de la referencia, no es la del ejercicio de la Acción de Tutela establecida en la citada norma constitucional, salvo que se invoque como violado y se demuestre la violación directa o la amenaza eficiente de violación de un Derecho Constitucional Fundamental. No toda ocupación del Espacio Público conduce a la violación o a la amenaza de violación de los Derechos Constitucionales como los que señala el peticionario, ni permite la interposición de la Acción de Tutela y, por el contrario, sobran razones de orden fáctico para reconocer que existe una relación compleja de derechos e intereses legítimos de orden constitucional que deben ser regulados conforme al ordenamiento jurídico, como son el Derecho al Trabajo, la Libertad de Industria y la Seguridad Personal.

ACCION DE TUTELA/DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración

La relación que se exige entre la violación o la amenaza de violación a un Derecho Constitucional Fundamental por el desconocimiento de un derecho colectivo u otro derecho de carácter ordinario debe ser de causalidad directa y eficiente, pues no basta que se estime la existencia de una relación remota entre la situación jurídica o de hecho entre una y otra violación o amenaza de violación para que proceda la Acción de Tutela.

DERECHO DE PETICION-Vulneración

El Alcalde Menor se limitó a ordenar la práctica de visitas de inspección para solicitar la exhibición de licencias de funcionamiento a los ocupantes de los andenes y no dió respuesta formal y efectiva a los escritos presentados por el peticionario, esta Corte considera que se incurrió por omisión en la violación al Derecho Constitucional de Petición.

Sala de Revisión No. 5

Expediente No. T-2416

Acción de tutela presentada ante el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Bogotá contra la Alcaldía Menor de Engativá.

Peticionario:

JOSE JOAQUIN OROZCO NIETO

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Santafé de Bogotá, D.C., Agosto veintiocho (28) de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Sala de revisión en asuntos de tutela, compuesta por los señores Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein y Fabio Morón Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre la revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Bogotá el veintiuno (21) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES

A. La Petición

1. El seis (6) de febrero de 1992 el ciudadano JOSE JOAQUIN OROZCO NIETO, presentó ante el Juez Cincuenta y Cuatro (54) Civil Municipal de Santafé de Bogotá, que se encontraba en funciones de reparto, un escrito con varios anexos en el que interpone la Acción de Tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, contra el Alcalde Menor de Engativá o su superior jerárquico porque en su opinión se ha presentado omisión en la protección del Espacio Público en algunas zonas del Barrio Alamos Norte de Santafé de Bogotá. La petición fue repartida en debida forma al Juzgado Séptimo (7o.) Civil Municipal, donde se tramitó la actuación judicial correspondiente.

2. Los hechos que señala el peticionario como causa de la citada acción se resumen como sigue:

a. En su opinión se presentó violación al Derecho Constitucional al Espacio Público por la ocupación de las zonas verdes y andenes de las vías comprendidas entre las calles 72 a 75 de la carrera 96 de la ciudad, ya que propietarios de “servitecas” y talleres de mecánica y “reparadores de automotores” invaden dicho espacio al impedir el paso de transeuntes y al dificultar la salida de vehículos automotores de los garajes de las casas que les dan frente. Estos hechos obligan a las personas naturales a poner en peligro su integridad física al transitar por vías especialmente diseñadas para vehículos automotores.

b. El peticionario demuestra que en varias oportunidades ha presentado quejas sobre dichos hechos y sobre la situación que se le presenta como habitante de aquella zona residencial; en este sentido señala que el Alcalde Menor de dicha zona no ha tomado las medidas correspondientes que en su opinión deben ser las que lleven al desalojo de los invasores de la zona pública peatonal.

c. En su petición sostiene que algunos representantes de la Alcaldía han puesto su nombre en conocimiento de los invasores, lo cual ha generado actitudes agresivas, insultantes y amenazadoras en perjuicio de su patrimonio moral y económico y que en nada positivo se ha transformado su petición.

3. En su opinión, se han violado los artículos 82 y 88 de la Constitución Nacional ya que con los hechos descritos se ocupa el Espacio Público en los lugares señalados, y la autoridad

pública encargada de desalojar a las personas causantes de la lesión no ha actuado de conformidad con sus deberes.

4. Eleva su solicitud de tutela en atención a que “existen derechos violados a la comunidad, ya que se corre el riesgo que un peatón sea atropellado por un vehículo, por ser obligados a caminar por la calle.”

B. La Sentencia que se revisa

Corresponde a esta Sala la revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Bogotá, el veintiuno (21) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992) en la que se atiende la solicitud de tutela de la referencia.

a) La Decisión

Previas algunas diligencias probatorias y de sustanciación, el citado Despacho Judicial resolvió sobre la solicitud formulada y ordenó “Acceder a la tutela formulada ante este Despacho Judicial por el ciudadano José Joaquín Orozco Nieto y en consecuencia ampararlo en su pedimento.”

Además, el Juez del conocimiento ordenó lo siguiente:

“... ”

“Segundo.- Determinar que en el lapso de 48 horas siguientes a la notificación de esta parte resolutive al Alcalde Zonal de Engativá D.C., esta autoridad proceda a despejar toda la vía correspondiente a la carrera 96 entre las calles 68 a 75 del Barrio Alamos Norte de este Distrito Capital, costado occidental, de los utensilio (sic), bienes, andamios y en general cualquier otro elemento que obstruya, obstaculice e invada la zona peatonal o el espacio público, incluyendo automotores.

“Tercero.- Ordenar que el Alcalde Zonal de Engativá Distrito Capital, dicte las medidas conducentes, con el fin de preservar el espacio público y las vías peatonales de la carrera 96 entre las calles 68 a 75 del barrio Alamos Norte de esta Capital, costado occidental, contando, de ser preciso con el apoyo de autoridad necesaria para tal fin.

“Cuarto.- Advertir al Alcalde Zonal de Engativá D.C., que lo anteriormente dispuesto, deberá acatarse sin demora, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 e informar al Juzgado 7o. Civil Municipal de Santafé de Bogotá D.C., el resultado de su intervención, dentro de las 48 horas siguientes a la práctica de las mismas.

“Quinto.- Disponer que mediante telegrama se le informe al señor personero de la zona de Engativá D.C., acerca de la determinación tomada por este Juzgado, para que este funcionario supervigile el cumplimiento de la orden impartida y también disponga lo que es de su cargo para velar por la preservación del espacio público y evite las invasiones de los andenes y zonas verdes del lugar.”

“.....”

b) Las Consideraciones de Mérito

El Despacho Judicial fundamentó su decisión en las consideraciones que se resumen enseguida:

2. En concepto de aquel Despacho “la libertad de locomoción “es fundamental” para todos los individuos en Colombia, pues toca además con la posibilidad de establecerse en un lugar determinado, es decir de elegir su residencia de desplazarse según su voluntad donde quiera. La Carta Fundamental colombiana consagró expresamente esta libertad y no le impuso restricciones a su ejercicio, reconociendo a su manera la tutela consagrada en las leyes para la libertad de circular, para la libertad de locomoción que ya se había asignado a las autoridades de policía su correspondiente resguardo y reglamentado además el ejercicio”.

3. Los hechos descritos por el peticionario fueron comprobados por el Juez y sobre ellos concluye que el tránsito de peatones por la vía correspondiente se halla completamente obstaculizado, empero, la autoridad administrativa a la que el ciudadano José Joaquín Orozco Nieto elevó la petición inicial de protección del Espacio Público se limitó a solicitar a los funcionarios de policía que verificaran si los invasores de aquél tenían o no licencia de funcionamiento de sus establecimientos. En este sentido, señala la providencia que se revisa que:

“La decisión tomada por la autoridad del lugar, Alcalde Zonal de Engativá, no se compagina con la realidad probatoria puesta en su conocimiento por el inspector por él designado, ni en nada aparece congruente con el pedimento formulado por un ciudadano que reclama para sí y para la comunidad la recuperación inmediata del espacio público, de las vías peatonales, de los andenes y zonas verdes, que al ser invadidas y ocupadas frecuentemente, le burlan y le hacen inefectivo su derecho de locomoción constitucionalmente amparado; luego la decisión administrativa debe contener los puntos sobre los cuales existe reclamo y no otros diversos, es más, podría perfectamente hacer pronunciamiento tal autoridad respecto de las licencias de funcionamiento, pero siempre resolviéndole al peticionario o reclamante de las zonas peatonales lo pertinente, ya sea negando o accediendo.”

4. El Despacho llegó al convencimiento de que la tutela debe prosperar puesto que el Alcalde debió pronunciarse en favor de la protección del Espacio Público, y porque aquel funcionario incumplió el deber legal de velar por su conservación y preservación y de proteger el Derecho Constitucional Fundamental a la Libre Locomoción.

c) La Impugnación Formulada

- Una vez ejecutoriada y en firme la providencia que se resume en el acápite anterior, el señor Juan José Senior Martínez, obrando en su calidad de Alcalde Menor de la Zona Décima de Engativa del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, presentó el 16 de marzo de 1992 escrito de impugnación contra dicho proveído en el que indica que no existió omisión en el cumplimiento de los deberes que le corresponden ya que adelantó todas las actuaciones policivas correspondientes sobre los establecimientos de comercio que de modo intermitente afectan el uso de Espacio Público señalado por el peticionario; advierte que con la mencionada ocupación no se ha causado perjuicio irremediable alguno y que la violación al

uso del Espacio Público por los establecimientos de comercio se corrige con las medidas reguladas por los Códigos Nacional y Distrital de Policía, como son el cierre temporal del establecimiento, la suspensión de la licencia o el cierre definitivo del mismo, medidas todas que ordenó debidamente según consta en oficios cuyas copias aparecen en el expediente.

- Por haberse presentado extemporáneamente, el anterior escrito no fue tramitado en vía de impugnación ante el superior del Juez que conoció de la solicitud de tutela y el expediente fue enviado a la Corte Constitucional para su revisión sin adelantarse la actuación que pide el mencionado funcionario.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Primera. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la sentencia de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 236 del Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace por virtud de la selección que de dicho acto practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

Segunda. La Materia Objeto de las Actuaciones

a) En primer término encuentra la Sala que el peticionario de modo expreso solicita por virtud del ejercicio de la Acción de Tutela que consagra el artículo 86 de la Carta Política y que reglamenta el Decreto 2591 de 1991, la protección del Derecho Constitucional al Espacio Público que se garantiza por los artículos 82 y 88 de la Carta Fundamental; además, en concepto de la Corte la cuestión planteada por el peticionario se contrae específicamente a obtener que se decrete por vía de la citada acción, la protección inmediata de su Derecho a gozar del Espacio Público comprendido en las vías peatonales que se localizan entre las calles 72 a 75 de la carrera 96 de la ciudad de Santafé de Bogotá, ya que por ser vecino de aquellos sitios y residente en dicho lugar, resulta afectado en el mencionado Derecho Constitucional por fuerza de la ocupación que ejercen algunas personas.

b) En un detenido examen del escrito presentado se encuentra que el peticionario hace radicar la solicitud en la supuesta omisión de una autoridad pública revestida de funciones de Policía en el cumplimiento de su deber de proteger el Espacio Público y, en dicho sentido, aparece implícitamente que el peticionario también reclama la tutela del Derecho Constitucional de Petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta. Esta reflexión, que se dirige a interpretar el contenido sustancial de la petición, la hace la Corte atendiendo a la naturaleza y a la finalidad de la Acción de Tutela, como mecanismo especial de protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales, y para asegurar el cabal cumplimiento de la Constitución.

c) Por último, se tiene que el Despacho Judicial que atendió la petición, fundamenta su actuación y la orden de tutela decretada en la consideración según la cual en los hechos narrados por el interesado y en la situación jurídica planteada, se produjo violación al Derecho Constitucional a la Libre Locomoción y a la Circulación dentro del territorio, que

garantiza el artículo 24 de la Constitución Nacional.

d) Así pues, conceptualmente son tres los grupos de derechos que aparecen como objeto y materia de las actuaciones comprendidas por la sentencia que se revisa y sobre las que esta Sala habrá de detenerse como se verá más adelante.

Tercera: La Acción de Tutela y el Artículo 86 de la Constitución Nacional

Como cuestión preliminar y para definir los fundamentos de esta providencia, esta Sala en acatamiento de su jurisprudencia reiterada en fallos anteriores estima que la Acción de Tutela está prevista en el artículo 86 de nuestra Carta Fundamental como un mecanismo procesal complementario, específico y directo que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación.

Como lo ha señalado esta Corporación, dicha acción es un medio procesal específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, afectados de modo actual e inminente y no a otros, y conduce, previa la solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias ordenes de efectivo e inmediato cumplimiento. Adviértase que la Acción de Tutela puede conducir a la indirecta protección de otros derechos de rango constitucional y legal, siempre que su desconocimiento cause de modo directo y eficiente la violación específica de cualquier Derecho Constitucional Fundamental. Como la finalidad prevalente de la Acción de Tutela es la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales, no puede ejercitarse sin que se proponga para dicho fin específico, así este comporte la indirecta y consecuencial protección de otros derechos constitucionales o legales, en el caso concreto.

Es directo, porque siempre presupone una actuación preferente y sumaria a la que el afectado puede acudir sólo en ausencia de cualquier otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice apenas y excepcionalmente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y, en todo caso, procura la restitución al sujeto peticionario en el goce del derecho de rango constitucional fundamental que se demuestra lesionado.

Es necesario destacar que tanto en la norma constitucional, como en su desarrollo legislativo, el ejercicio de la citada acción está condicionado, entre otras razones, por la presentación ante el Juez de una situación concreta y específica de violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública o, en ciertos eventos definidos por la ley, a sujetos particulares. Además, el peticionario debe tener un interés jurídico y pedir su protección también específica, siempre en ausencia de otro medio judicial de protección o excepcionalmente, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Es, en efecto, un mecanismo judicial de origen constitucional de evidente carácter residual que está previsto para asegurar la tutela efectiva y sustancial de los derechos constitucionales fundamentales, pues “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Se establece así un sistema complementario de garantía de aquellos derechos constitucionales fundamentales que, con determinadas características de

sumariedad, preferencia y efectividad, impida en dicho ámbito la ausencia de su protección judicial, pues el constituyente quiso superar con sus previsiones, determinadas deficiencias de la organización del sistema judicial que, entre otras causas, por su carácter legislado, no garantizaba la plena, efectiva e integral protección de los derechos constitucionales fundamentales tan caros al Estado Social y Democrático de Derecho y al constitucionalismo en todas sus evoluciones.

No se trata de una vía de defensa de la Constitución en abstracto o con fines generales, que pueda dirigirse contra todos los integrantes o agentes de una Rama del Poder Público en su conjunto, o contra un acto con vocación general y abstracta para lo cual la Carta y la ley establecen otras vías; ni versa sobre derechos subjetivos controvertibles judicialmente por las vías ordinarias o especializadas, ni sobre la legalidad de los actos administrativos de contenido individual, subjetivo y concreto, atacables ante la jurisdicción constitucionalmente competente de lo contencioso administrativo.

Su consagración constitucional se endereza a establecer un procedimiento, o eventualmente un conjunto de procedimientos judiciales autónomos, específicos y directos de garantía inmediata de muy precisos derechos y libertades establecidos en principio en el capítulo I del Título Segundo de la Constitución y considerados como fundamentales, cuando quiera que, se repite, sean agraviados por la concreta acción o la omisión de una autoridad pública o por un organismo del Estado, siempre identificable específicamente como una autoridad responsable de la misma, o por un particular en los términos señalados por la ley.

Cuarta. El artículo 88 de la Carta y las Acciones Populares

1. Como una de las tantas innovaciones introducidas por la Carta Política de 1991 al régimen constitucional colombiano de protección judicial de los derechos de las personas, aparecen en los incisos primero y segundo del artículo 88 de la Constitución el concepto de Acciones Populares con fines concretos y el de Acciones de Clase o de Grupo.

Estas disposiciones establecen que:

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

“También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

“...”.

Aspecto sustancial de esta innovación es su fundamento constitucional directo y su extensión a ámbitos que no habían sido objeto de regulación antecedente.

Empero, cabe destacar que en nuestro sistema jurídico ya se conocía de antaño la figura de las acciones populares consagrada en el orden legal en varias disposiciones del Código Civil, y más recientemente en otras normas pertenecientes a regulaciones alejadas de aquel texto como se verá en detalle más adelante.

2. No sobra advertir, para los fines apenas ilustrativos de esta parte de la providencia, que las Acciones Populares y Ciudadanas con fines abstractos se conocen en Colombia desde los mismos orígenes de la República como instrumentos para asegurar la legalidad y la constitucionalidad de los actos jurídicos de carácter legislativo y administrativo; aquellas acciones han sido, en su desarrollo práctico, uno de los instrumentos procesales más destacados en toda nuestra historia jurídico-política y aparecen reiteradas en el nuevo texto constitucional como uno de los aportes nacionales a la ciencia constitucional del mundo occidental.

3. Ahora bien, por el contrario, nuestras acciones populares con fines concretos han sufrido las vicisitudes propias de un sistema jurídico típicamente jurisdiccional y legislado, que no ahondó en el fortalecimiento de las competencias del juez y de sus capacidades protectoras de los derechos de las personas y que limitó seriamente las vías de acceso a la justicia; desde luego, este destino histórico no fue sufrido únicamente por nuestro derecho, ya que buena parte de los regímenes similares al nuestro y que seguían sus mismas tendencias, se pueden catalogar dentro de estas características.

4. Sólo a partir de la segunda mitad de este siglo, el movimiento constitucionalista continental europeo y latinoamericano paulatinamente se ocupó de reexaminar las condiciones estructurales del concepto de acceso a la justicia y recibió parcialmente las influencias del derecho anglo-americano, incorporando en principio, y en distintas formas, los instrumentos que dan al juez un marco más amplio de competencias enderezadas a los fines propios de la defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la Administración, de los gobiernos y de los grupos económicamente más fuertes dentro de las sociedades fundamentadas en la economía capitalista.

Con los mismos fines ilustrativos, se tiene que la Teoría General del Proceso influenciada por el derecho constitucional contemporáneo, se ha ocupado de plantear la problemática judicial derivada de las siempre cambiantes condiciones de las sociedades, y en consecuencia, el viejo concepto de igualdad ha sido reexaminado de tal manera que en sus distintos aspectos, la regulación del proceso ha avanzado de modo notable con instituciones ya recibidas en nuestro ordenamiento jurídico; empero, las más profundas modificaciones en lo que hace a la problemática del acceso a la justicia han exigido al Derecho Constitucional y a la misma Teoría General del Proceso el abordar nuevos y más grandes retos, desconocidos e inimaginados inclusive en las primeras etapas de evolución del Estado demoliberal.

Lo que caracteriza estas evoluciones no es tanto la consagración de las libertades sino su vigencia por virtud de la actividad procesal; en otros términos, para el derecho contemporáneo no resulta suficiente consagrar los derechos de las personas en la Constitución para que estos sean respetados por las autoridades y por las personas en general.

5. Naturalmente cabe destacar que dentro de nuestra tradición constitucional los remedios judiciales previstos para la protección de los derechos de las personas se han dividido entre los que son específicamente previstos para la protección inmediata de los derechos constitucionales como el Habeas Corpus, las Acciones Públicas de inconstitucionalidad y de nulidad y la Excepción de Inconstitucionalidad, y los que son ordinarios y comprenden los

derechos subjetivos y los intereses legítimos como el procedimiento civil y el procedimiento contencioso administrativo; en este mismo sentido se pronunció la Carta de 1991, pero por voluntad expresa del Constituyente ésta fue mucho más allá al incrementar no sólo el número de los derechos fundamentales de la persona humana y al hacer extensiva su eventual protección judicial a todas las personas, inclusive en algunas situaciones jurídicas, a la persona moral, sino al establecer mayores y más efectivos medios específicos de su amparo judicial, como ocurre con la denominada Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta, enderezada de modo complementario pero directo hacia la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas.

Igual predicado se hace sobre las Acciones Populares con fines concretos previstas específicamente para la protección de los derechos e intereses colectivos (art. 88 inciso primero) y sobre las Acciones de Grupo o de clase (art. 88 inciso segundo) para proteger todo tipo de derechos que resulten “dañados” en un grupo amplio de personas.

Estas disposiciones constitucionales se encuadran obviamente dentro del conjunto armónico y ordenado de las demás vías, instancias y competencias judiciales ordinarias y especializadas que tienen igual fundamento constitucional; en este sentido, es claro el deber del legislador de proveer con sus regulaciones los desarrollos normativos que den a cada uno de estos instrumentos la posibilidad coherente y sistemática de su efectivo ejercicio por todas las personas.

Desde esta perspectiva, se tiene que las Acciones Populares, sin ser un instituto desconocido en nuestro medio, ahora aparecen ocupando un lugar preminente que irradia con sus proyecciones constitucionales una nueva dinámica al derecho público colombiano; esto significa, principalmente, que aquellas dejarán de estar en el olvido y que, tanto jueces como ciudadanos en general, podrán ocuparse de estas con mayor efectividad que antes. Ahora, la Corte Constitucional advierte que se hace necesario promover entre los ciudadanos y los operadores del derecho una sólida conciencia cívica para dar a estas previsiones el impulso práctico que merecen en favor de la vigencia de la Carta y de los cometidos garantísticos señalados por el constituyente. Esta consideración se hace teniendo en cuenta la situación jurídica planteada en el caso que se examina, puesto que, como se ha visto, el peticionario pretende en principio y de modo expreso la protección por vía de la Acción de Tutela de un Derecho e Interés Colectivo de los que enumera expresamente la Carta, como se verá enseguida.

6. En este orden de ideas se observa que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, al consagrar las denominadas Acciones Populares como otro de los instrumentos de defensa judicial de los derechos de las personas, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas; estas aparecen previstas para operar dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública; igualmente, se señala como objeto y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por virtud de estas acciones, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica. Esta lista no es taxativa sino enunciativa y deja dentro de las competencias del legislador la definición de otros bienes jurídicos de la misma categoría y naturaleza.

También se desprende de lo anterior que las acciones populares aunque se enderecen a la protección y amparo judicial de estos concretos intereses y derechos colectivos, no pueden establecerse ni ejercerse para perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos; para estos últimos fines el constituyente erigió el instituto de las acciones de grupo o de clase y conservó las acciones ordinarias o especializadas y consagró como complemento residual la Acción de Tutela.

Dentro de este ámbito, a lo sumo, podría establecerse en la ley, como consecuencia de su ejercicio y del reconocimiento de su procedencia, una recompensa o premio a quien en nombre y con miras en el interés colectivo la promueva. Por su finalidad pública se repite, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.

Característica fundamental de las Acciones Populares previstas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Nacional, es la que permite su ejercicio pleno con carácter preventivo, pues, los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto y en consecuencia no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas. Desde sus más remotos y clásicos orígenes en el Derecho Latino fueron creadas para prevenir o precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses colectivos sobre cuya protección no siempre cabe la espera del daño; igualmente buscan la restitución del uso y goce de dichos intereses y derechos colectivos. En verdad, su poco uso y otras razones de política legislativa y de conformación de las estructuras sociales de nuestro país, desdibujaron en la teoría y en la práctica de la función judicial esta nota de principio. Los términos del enunciado normativo a que se hace referencia en este apartado, no permiten duda alguna a la Corte sobre el señalado carácter preventivo y restitutorio y se insiste ahora en este aspecto dadas las funciones judiciales de intérprete de la Constitución que corresponden a esta Corporación.

Además, su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.

7. Ahora bien, el inciso segundo del citado artículo 88 de la Carta preve otro mecanismo de sustancial importancia dentro del campo de las garantías judiciales de los derechos de las personas, conocido como las Acciones de Clase o de Grupo. Estas, igualmente regulables por la ley, no hacen referencia exclusiva a los Derechos Constitucionales Fundamentales, ni sólo a los Derechos Colectivos, pues también comprenden a los Derechos Subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero, exigen siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios. El acceso a la justicia

es también en estos casos preocupación fundamental del constituyente que al consagrarlos da nuevas herramientas a la sociedad para la protección de los derechos de las personas en sus distintos ámbitos.

8. Señaladas las anteriores observaciones, procede la Sala a formular el examen de los elementos de derecho que se destacan como relevantes y pertinentes en la providencia que se revisa, en especial los que tienen relación con la noción y los elementos del Derecho Constitucional al Espacio Público.

Quinta: El Derecho Constitucional sobre el Espacio Publico. (Arts. 82 y 88 C.N.)

1. El derecho de todas las personas al uso del Espacio Público aparece ahora consagrado en los artículos 82 y 88 de la nueva Carta Fundamental de 1991; en este sentido es claro que aquella garantía adquiere carácter de norma constitucional en respuesta a las contemporáneas tendencias del Derecho Publico que son de recibo en nuestro sistema jurídico, en dicho nivel, por los trabajos de la Asamblea Nacional Constitucional.

No obstante lo anterior, cabe destacar que en el ámbito de la legislación nacional existen de antaño disposiciones que aseguran su respeto y garantía y que aun conservan su vigencia e imperio, pero que deben ser examinadas bajo los enunciados de la actual normatividad constitucional con el fin de obtener su cabal entendimiento.

Aquellas dos disposiciones regulan la materia de la garantía constitucional del derecho al Espacio Publico en varias de sus expresiones, así:

- a) Como deber del Estado de velar por la protección de la Integridad del Espacio Publico.
- b) Como deber del Estado de velar por su destinación al uso común.
- c) Por el carácter prevalente del uso común del Espacio Público sobre el interés particular.
- d) Por la facultad reguladora de las entidades publicas sobre la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.
- e) Como Derecho e Interés Colectivo.
- f) Como objeto material de las acciones populares y como bien jurídicamente garantizable a través de ellas.

2. Así las cosas, se tiene que estas disposiciones constitucionales redefinen la noción de Espacio Público y señalan las características especiales que permiten distinguirla en dicho nivel normativo, de la noción jurídica general y de los elementos materiales del espacio no público. En efecto, aquel concepto esta compuesto por porciones del ámbito territorial del Estado que son afectados al uso común por los intereses y derechos colectivos y de algunos otros de carácter fundamental cuya satisfacción permiten; ademas, comprende partes del suelo y del espacio aéreo, así como de la superficie del mar territorial y de las vías fluviales que no son objeto del dominio privado, ni del pleno dominio fiscal de los entes públicos. Cabe advertir que desde las mas antiguas regulaciones legales sobre la permisión del uso y del goce público de las construcciones, hechas a expensas de los particulares en bienes que

les pertenecen, es de recibo la figura del Espacio Público como comprensiva de los bienes afectados al uso o goce común de los habitantes del territorio.

El Espacio Público comprende, pues, aquellas partes del territorio que pueden ser objeto del disfrute, uso y goce de todas las personas con finalidades de distinta índole y naturaleza, que se enderezan a permitir la satisfacción de las libertades públicas y de los intereses legítimos que pueden radicarse en cabeza de todas las personas de conformidad con el orden jurídico; en principio, en dichas partes del territorio las personas en general no pueden ejercer plenamente el derecho de propiedad o de dominio, sea privado o fiscal.

No obstante lo señalado, por virtud de la naturaleza de la institución y por los altos fines a los que obedece su consagración constitucional, el Espacio Público es objeto de la regulación jurídica por virtud de la acción del Estado en sus diversos niveles que van desde las definiciones y prescripciones de carácter legal, hasta las disposiciones, reglamentos y ordenes administrativas.

Adquiere esta noción una categoría especial en el nuevo orden normativo constitucional, pues el constituyente optó por la alternativa de consagrarla en el nivel constitucional para permitir al legislador su desarrollo dentro del marco del Estado y de la Constitución pluralistas que se inauguran a partir de la entrada en vigencia de la Carta de 1991. Igualmente, las dimensiones sociales de la Carta y la redefinición general de los valores y fines que deben ser objeto del desarrollo legislativo y de la actividad de todos los organismos y entidades del Estado, presuponen que nociones como la que se examina habrán de ser objeto prevalente en la dinámica de la sociedad que se quiere definir y construir, dentro del marco del Estado Social de Derecho y de la Democracia participativa.

3. El Constituyente puso suficiente atención en la tarea de regular constitucionalmente esta primordial vertiente del ordenamiento jurídico, no solo para atender a las tradicionales necesidades de las personas en el ámbito del ejercicio de las libertades públicas fundamentales de contenido espiritual y económico que requieren de los espacios y bienes de uso público para procurar la satisfacción de sus anhelos y designios en libertad, sino además, para permitir la real y cierta promoción de los nuevos ámbitos de la actividad del hombre en sociedad, como especie y como sujeto de cultura; en efecto, los fenómenos contemporáneos de la "masificación" de las relaciones en las se ve comprometido el hombre, principalmente en lo que se relaciona con la urbanización y con los sistemas económicos en todos sus elementos como son la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios sometidos a inestables y cambiantes circunstancias, hace que se busquen mejores condiciones físicas de satisfacción racional de los anhelos siempre presentes de libertad. Por esto, garantizar constitucionalmente la protección integral del derecho al Espacio Público es permitir la promoción de nuevos y más efectivos medios de gratificación espiritual al ser humano, que debe poder desligarse y superar los fenómenos propios del postmodernismo.

El derecho urbanístico junto con el derecho ambiental son, en este sentido, la más decantadas de las elaboraciones jurídicas que se ocupan de estos fenómenos propios de las sociedades contemporáneas y atiende de manera primordial la regulación de los diversos aspectos del Espacio Público como la planeación local, la ordenación del espacio urbano, la regulación administrativa de dicho espacio etc.. No cabe duda de que las decisiones básicas

sobre el fenómeno del urbanismo se han disociado de los conceptos tradicionales del derecho de propiedad y que la Administración ha recogido como función pública ineludible la de atender normativa y operativamente sus problemas, lo cual supone el rediseño conceptual del objeto de que se ocupan y la introducción de las reformas suficientes en el ordenamiento jurídico con el propósito de garantizar, bajo el riguroso fundamento de las normas y de la actividad del Estado en general, los requerimientos que se describen, como lo hacen las disposiciones constitucionales que se citan (Arts. 82 y 88 C.N.).

Como se verá mas adelante, también el Constituyente ha decidido abordar el complejo y dinámico problema social urbano, y es así como dispuso, que el ordenamiento de las ciudades, de sus magnitudes, y su configuración, no sean en absoluto asuntos de naturaleza privada sino de eminente proyección pública en el sentido de que no pertenecen al arbitrio exclusivo de los intereses abstractos y subjetivos de los propietarios del suelo o de cualquiera persona en particular.

Los fenómenos que comprende el urbanismo son hechos colectivos de naturaleza especial que interesan a la sociedad entera, ya que se proyectan sobre toda la vida comunitaria, de manera directa, y sus consecuencias tocan con la existencia, financiación, disposición y extensión de los servicios públicos fundamentales como los de salud, vivienda, higiene, transporte, enseñanza, electricidad, agua, alcantarillado y esparcimiento etc..

4. Ahora bien, con fines ilustrativos se tiene que en las iniciales regulaciones legales sobre el punto del Espacio Publico, históricamente aparecen las disposiciones del Código Civil contenidas principalmente en los Artículos 674 a 684 (De los Bienes de la Unión) y 690 (Libertad de Pesca); estas previsiones legales se contraen, por distintas razones a la regulación del tema de los bienes de uso publico, denominados también por aquel Código como BIENES DE LA UNION DE USO PUBLICO O BIENES PUBLICOS DEL TERRITORIO. Dicha definición legal en esencia y con carácter enunciativo, comprende calles, plazas, puentes, caminos públicos, ríos y lagos y en general todos los bienes de la Unión de uso publico.

Además, es claro que para el legislador ordinario en nuestro país, es admisible desde siempre la figura de los bienes de propiedad particular que son destinados o afectados al uso y goce de todos los habitantes de un territorio, como puentes y caminos y cualesquiera otras construcciones, hechos todos a expensas de personas particulares y en sus tierras y que no son considerados por la ley como bienes fiscales, sino que quedan comprendidos bajo la categoría de bienes de uso publico por permiso del dueño. (art. 676 C.C.).

También aparecen especiales regulaciones sobre las aguas que corren por los cauces naturales en más de una heredad y sobre lagos, establecidas por los artículos 677 y 690 del mismo código, pues estas, por definición legal son de uso público y en ellas se podrá pescar libremente dentro de las regulaciones legales y administrativas correspondientes y, por tanto, también caben dentro de la noción histórica de Espacio Publico.

5. En relación con los Bienes de la Unión que son afectados al uso publico, los artículos 678, 679, 680 y 681, establecen las principales regulaciones enderezadas a su protección, así:

“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.”

“Artículo 679. Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión.”

“Artículo. 680. Las columnas, pilastra, gradas, umbrales y cualesquiera otras construcciones que sirvan para la comodidad u ornato de los edificios, o hagan parte de ellos, no podrán ocupar ningún espacio, por pequeño que sea, de la superficie de las calles, plazas, puentes, caminos y demás lugares de propiedad de la Unión.

“Los edificios en que se ha tolerado la práctica contraria, estarán sujetos a la disposición de este artículo, si se reconstruyeren.”

“Artículo 681. En los edificios que se construyan a los costados de calles o plazas, no podrá haber, hasta la altura de tres metros, ventanas, balcones, miradores u obras que salgan más de medio decímetro fuera del plano vertical del lindero, ni podrá haberlos más arriba que salgan del dicho plano vertical sino hasta la distancia horizontal de tres decímetros.

“Las disposiciones de este artículo se aplicarán a las reconstrucciones de dichos edificios.”

6. Desde otro punto de vista, que igualmente corresponde a las más avanzadas tendencias contemporáneas del derecho público a las que se hace referencia en este acápite, se encuentran las regulaciones incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 9a de 1989, “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, conocida igualmente como Ley de Reforma Urbana.

Este cuerpo normativo se expidió en el marco de la evolución del moderno derecho urbanístico que se produce en atención a los grandes fenómenos sociológicos y económicos típicos de las sociedades de nuestros días y que también afectan nuestro medio; adviértase que sobre dicha disposición legal la Corte Suprema de Justicia tuvo oportunidad de pronunciar varias sentencias en las que se examina su constitucionalidad, y que aún proyectan su influjo sobre la jurisprudencia y la interpretación de dicha ley.

Esta última prescripción normativa establece por vía de la definición legal, los elementos jurídicos que integran la noción de 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 para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana. Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso y el disfrute colectivo.”

“Artículo 6o. El destino de los bienes de uso público incluídos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intendencial, por iniciativa del alcalde o Intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes.

“El retiro del servicio de las vías públicas continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes.

“Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.”

7. Sin perjuicio de su examen posterior, adviértase que el artículo 8o. de la Ley 9a de 1989, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 5o. del Decreto 2400 de 1989, reglamentario de la anterior, es explícito en señalar como instrumento judicial específico previsto para la protección de los elementos constitutivos del Espacio Público la procedencia de las acciones populares previstas en el artículo 1005 del Código Civil.

“Ley 9a. de 1989

“.....

“Artículo 8o. Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

“El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de ‘fraude a resolución judicial’.

“La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en

cualquier tiempo, y se tramitará por el procedimiento previsto en el num. 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil.”

“DECRETO 2400 DE 1989

“.....

“Artículo 5o. Para efectos del artículo 8o. de la Ley 9a. de 1989, se entiende por usuario del espacio público y del medio ambiente cualquier persona pública o privada que haga uso o pueda llegar a hacer uso de un determinado espacio público o que haya sido afectada o pueda ser afectada por un determinado medio ambiente.

“Artículo 6o. La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil, podrá ser ejercitada por los usuarios para la defensa del espacio público y del medio ambiente.

“Para determinar el Juez competente, se tendrá en cuenta el carácter público o privado de la persona demandada.”

8. De otra parte, se tiene que el Código Nacional de Policía (Decreto No. 1355 de 1970) regula las competencias de los funcionarios y de las autoridades de policía en lo que se relaciona con la protección de los monumentos históricos y de los lugares artísticos de interés general y asigna a dichas autoridades la facultad de prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público. Igualmente, dicho Código establece de modo especial la competencia de los alcaldes municipales en materia de la restitución de los bienes de uso público como vías públicas urbanas o rurales o zona para el tránsito de trenes en caso de ocupación, previa la determinación por cualquier medio que esté al alcance de dichos funcionarios de la situación de perturbación y de las características de dichos bienes.

SEXTA: El Amparo Judicial del Derecho al Espacio Público.

1. Sentadas las anteriores consideraciones, esta Corporación se ocupa del examen de los aspectos de hecho relacionados con la procedencia y la conducencia de la acción intentada en el ámbito del bien jurídico que se pretende amparar por virtud de la Acción de Tutela.

En este sentido cabe advertir, con el fin de brindar elementos de precisión conceptual, que el derecho constitucional al Espacio Público, examinado en su dimensión autónoma es un derecho constitucional de carácter colectivo, que cuenta para su protección también autónoma con la vía judicial de las acciones populares, con fines concretos de que trata el artículo 88 de la Carta Fundamental que se examina mas arriba. Dicho derecho esta consagrado expresamente en los artículos 82 y 88 de la Carta Fundamental bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente; además, aparece relacionado en la lista enunciativa que establece el inciso primero del Artículo 88 de la Carta como objeto de las citadas acciones populares.

En estas condiciones, los enunciados normativos del inciso segundo del artículo 88 de la Carta, prescriben con claridad que en cuanto entidad jurídica autónoma, el derecho específico al uso y goce común y prevalente sobre el interés particular del Espacio Público, también está garantizado judicialmente por virtud de un instrumento procesal específico y directo de carácter principal y de naturaleza también autónoma, conocido como las acciones

populares y, en caso de daño subjetivo pero plural, por virtud de las acciones de grupo o de clase, amén de las vías judiciales ordinarias y de los casos especiales de responsabilidad objetiva que establezca la ley.

2. Asunto bien diferente es el del impacto de las violaciones al Derecho Constitucional al Espacio Público o al Derecho Constitucional a gozar de un Medio Ambiente Sano sobre el núcleo esencial de los Derechos Constitucionales Fundamentales de la persona humana como son la Salud, la Integridad Física, la Vida o la Libertad de Circulación o de Movimiento, entre otros, los que bien pueden ser protegidos bajo ciertas condiciones de causalidad directa y eficiente por virtud del ejercicio de la Acción de Tutela, con independencia de la existencia de las restantes vías judiciales que, como las acciones populares, están previstas de modo específico para lograr el amparo de aquellos.

Sin lugar a duda, se repite, el citado artículo 88 de la Carta señala el carácter colectivo del Derecho y del Interés al Espacio Público, lo cual en principio excluye la procedencia de la Acción de Tutela en los términos señalados por el artículo 86 de la normatividad superior por la específica razón de la existencia de otras vías judiciales de protección en los términos de las consideraciones que se señalan más arriba; empero, como se advierte en esta parte de la sentencia, de ser el atentado o la amenaza de violación a un derecho colectivo como el de gozar de un Medio Ambiente Sano o del Espacio Público, de tal naturaleza que en la específica situación se atente de modo directo y eficiente contra un Derecho Constitucional Fundamental, puede intentarse la Acción de Tutela y amparar uno y otro derechos simultáneamente.

3. De lo visto se concluye que el ejercicio de las acciones populares de que trata específicamente el citado artículo 8o. de la Ley 9a. de 1989 es la vía judicial que en principio debe ser utilizada para obtener la protección al Derecho Constitucional al uso y disfrute del Espacio Público; así las cosas, esta Sala de la Corte Constitucional encuentra que de conformidad con lo dispuesto por la Carta y por la Ley 9a. de 1989, la vía para obtener la protección judicial del Derecho Constitucional al Espacio Público urbano de que trata la petición de la referencia, no es la del ejercicio de la Acción de Tutela establecida en la citada norma constitucional, salvo que se invoque como violado y se demuestre la violación directa o la amenaza eficiente de violación de un Derecho Constitucional Fundamental, como parece indicarlo el peticionario al señalar que se atenta contra el Derecho a la Vida de los transeúntes de los andenes públicos invadidos, o como concluye el Despacho de origen, al estimar violado el Derecho Constitucional a la Libre Circulación o al movimiento. Empero, a juicio de la Corte y en el caso concreto que se examina, dicha relación es solo remota y discutible y no es suficiente para que proceda la Acción de Tutela impetrada en favor del amparo de estos últimos derechos.

4. Se advierte que en concepto de esta Sala la petición de tutela no debió prosperar por ninguno de estos dos aspectos, aunque si debe concederse por lo que hace a la solicitud de amparo del Derecho Constitucional de Petición (art. 23 C.N.). Además, se repite, en el específico caso formulado por el peticionario no debió prosperar la citada Acción de Tutela por el solo aspecto de la solicitud del amparo judicial del Derecho al Espacio Público consagrado en los artículos 82 y 88 de la Carta Fundamental como en efecto ocurrió, ya que como se ha reiterado para dicho fin existen otras vías judiciales específicas de protección.

Ahora bien, cabe examinar si en el caso concreto procedía la Acción de Tutela por el aspecto de la indirecta amenaza de violación al Derecho Constitucional a la Vida y a la Integridad Personal o a la Libre Locomoción que se dice causada por la ocupación de los andenes públicos.

En opinión de la Corte la relación que se exige entre la violación o la amenaza de violación a un Derecho Constitucional Fundamental por el desconocimiento de un derecho colectivo u otro derecho de carácter ordinario debe ser de causalidad directa y eficiente, pues no basta que se estime la existencia de una relación remota entre la situación jurídica o de hecho entre una y otra violación o amenaza de violación para que proceda la Acción de Tutela. De admitirse lo contrario, se produciría una cadena ilógica de relaciones y actuaciones por vía del ejercicio de la Acción de Tutela que desquiciaría el orden jurídico y reduciría toda la actividad judicial a la solución de controversias sobre las causas de las causas hasta la causa última de los hechos y situaciones jurídicas sometidos al conocimiento de los jueces. Tarea esta última que está por fuera de la voluntad del Constituyente y de la actividad jurisprudente de los funcionarios judiciales, comprometidos en la labor de administrar justicia racionalmente conforme a la ley, a la jurisprudencia y a la equidad.

En el caso concreto que se examina no se encuentra que exista la relación de causalidad exigida, pues aunque en verdad se obstaculiza el tránsito de las personas por los andenes, como lo comprueba el señor Juez, este hecho en sí mismo no conduce a provocar amenaza o violación al Derecho Constitucional a la Vida, a la Integridad Personal o a Libertad de Locomoción. De lo visto se concluye que los transeúntes pueden en aquel caso optar por circular con mayor cuidado y atención, o evitar los obstáculos optando por circular por otros andenes conectados entre sí, o aprovechar las zonas peatonales para el cruce de calles; igualmente no aparece que por aquel hecho de perturbación del uso y del goce del Espacio Público queden comprometidos el núcleo esencial o la plenitud de los derechos a la Vida y a la Integridad Personal, los que en el caso bajo examen sólo podrían resultar comprometidos necesariamente por virtud de la presencia de cualquiera otra causa eficiente o de factor distinto de la mera ocupación de los andenes.

De prosperar la tesis del peticionario absurdamente no se podrían conceder licencias administrativas para las ventas estacionarias o ambulantes, ni permitirse reunión pública alguna, ni la práctica de actividades culturales de recreación o de esparcimiento, ni el ejercicio de la libertad de industria o de comercio, ni las paradas militares o las manifestaciones públicas, ni las ventas de periódicos o de artículos de consumo corriente o la instalación de puestos permanentes de policía etc., ni la realización eventual de trabajos públicos o privados o el decreto de restricciones sobre el uso del Espacio Público por razones de seguridad, moralidad, salubridad, tranquilidad u orden público.

En otros términos, no toda ocupación del Espacio Público conduce a la violación o a la amenaza de violación de los Derechos Constitucionales como los que señala el peticionario, ni permite la interposición de la Acción de Tutela y, por el contrario, sobran razones de orden fáctico para reconocer que existe una relación compleja de derechos e intereses legítimos de orden constitucional que deben ser regulados conforme al ordenamiento jurídico, como son el Derecho al Trabajo, la Libertad de Industria y la Seguridad Personal. Precisamente de estos temas se ocupa la citada ley de Reforma Urbana y el Código Nacional de Policía, que

también prevén la creación de mecanismos administrativos de carácter local y reglamentario para regular los usos del suelo y del Espacio Público, con el fin de conciliar y equilibrar el ejercicio de aquellos derechos e intereses legítimos de rango constitucional o legal, con los postulados y elementos normativos que integran la noción de Espacio Público y de ordenamiento urbano para asegurar el desarrollo comunitario y el de las ciudades.

Además, el Derecho Urbanístico y el Derecho de Policía se han ocupado de manera especial de la regulación de estos asuntos y es así como existe todo un conjunto de vías, procedimientos y acciones administrativas y judiciales para la protección de los derechos vinculados con el uso y el goce del Espacio Público, que debieron ser puestos en marcha por la autoridad local a la que se dirigieron las peticiones iniciales, no atendidas con la prontitud debida que señala el Código Contencioso Administrativo.

5. Por último, encuentra la Corte que en el caso que se examina tampoco debió prosperar la Acción de Tutela para procurar la salvaguarda de los Derechos Constitucionales Fundamentales que se dicen violados o amenazados como la Vida, la Integridad Física o la Libre Locomoción o Movimiento por la razón anotada de la falta de la relación de causalidad directa y eficiente en la supuesta violación, y por tanto, habrá de revocarse el apartado primero de la parte resolutive de la sentencia que se revisa; más bien, a juicio de la Corte el amparo judicial solicitado debe concederse, como en efecto se ordenará, para tutelar la efectividad del Derecho Constitucional de Petición consagrado en el artículo 23 de la Carta que señala:

“Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

En efecto, el señor Alcalde no atendió las reiteradas solicitudes del peticionario, y sus actuaciones no se compadecen con el deber constitucional de dar pronta resolución a una petición respetuosa de una persona en interés general, ni con el deber legal de impedir la ocupación de una vía de uso público en los términos del artículo 132 del Código Nacional de Policía, que entrega treinta días para hacer efectiva la resolución de restitución. No obstante que la ocupación de la zona peatonal a que se refiere el peticionario se produzca sólo en ciertas horas del día, los ocupantes de dicho espacio público son conocidos, sus prácticas son regulares, habituales y continuadas, y comportan la extensión ilegítima o no autorizada de la actividad comercial e industrial que desarrollan en bienes inmuebles de dominio privado y contiguos al espacio ocupado. Dicha ocupación por lo recurrente, abierta y habitual, es y debe ser objeto de la resolución de restitución que compete al Alcalde en los términos del Código Nacional de Policía. Además, el deber de procurar el respeto al Espacio Público de calles y avenidas, tiene fundamento constitucional y legal como un asunto de interés general pues, es función primordial del Estado y de los Alcaldes en particular “velar por su integridad y por su destinación al uso común”, y en consecuencia deben atenderse, como lo ordena el artículo 23 de la Carta las peticiones, que sean procedentes y que en dicho sentido se les presenten.

Como en el caso que se examina el Alcalde Menor de Engativá se limitó a ordenar la práctica

de visitas de inspección para solicitar la exhibición de licencias de funcionamiento a los ocupantes de los andenes y no dió respuesta formal y efectiva a los escritos presentados por el señor José Joaquín Orozco, esta Corte considera que se incurrió por omisión en la violación al Derecho Constitucional de Petición. Al respecto, se reitera que esta Sala de la Corte Constitucional interpretó que el peticionario reclamó implícitamente la protección de su Derecho Constitucional de Petición y por tanto debe admitirse, bajo estas consideraciones, que procede su garantía.

En consecuencia, se ordenará a dicho funcionario que en el término de 48 horas dé pronta solución a las peticiones formuladas por el Señor José Joaquín Orozco Nieto en el sentido de la protección a la Integridad y al uso común del Espacio Público que se señala en los escritos a él presentados.

En mérito de lo expuesto,

LA CORTE CONSTITUCIONAL

SALA DE REVISION DE TUTELAS,

Administrando Justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero. REVOCAR la sentencia relacionada con la petición de la referencia proferida por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Bogotá el día veintiuno (21) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992).

Segundo. Conceder la tutela al Derecho Constitucional de Petición formulada por el ciudadano JOSE JOAQUIN OROZCO NIETO, contra el Alcalde Menor de Engativá.

Tercero. Ordenar que en consecuencia el Alcalde Menor de Engativá dé pronta resolución a las peticiones formuladas por el ciudadano JOSE JOAQUIN OROZCO NIETO en cuanto hace a la protección del espacio comprendido entre las calles 72 a 75 de la carrera 96 de esta ciudad, para la efectiva protección de sus derechos.

Cuarto. El señor Juez Séptimo (7o.) Civil Municipal de Bogotá informará a esta Corte sobre el cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia.

Quinto. Comuníquese la presente decisión al Despacho Judicial de origen para que sea notificada conforme lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

