

T-518-98

Sentencia T-518/98

PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA NORMA LEGAL-Alcance/PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA

De acuerdo con el principio de equidad, cuando el juez está en la tarea de aplicar la norma legal al caso concreto debe tener en cuenta las circunstancias propias del mismo, de manera que la voluntad del legislador se adecue a los distintos matices que se presentan en la vida real. La tarea del legislador y la del juez son complementarias. El juez está llamado a afinar la aplicación de la norma legal a la situación bajo examen, con el objeto de lograr que el espíritu de la ley, que el propósito del legislador, no se desvirtúe en el momento de la aplicación, por causa de las particularidades propias de cada caso. Lo anterior no implica que el juez desatienda la norma legal, se aparte de la voluntad del legislador, sino que la module al caso concreto, evitando inequidades manifiestas o despropósitos, resultados que en todo caso también habría impedido el legislador si los hubiera podido prever. Es decir, de lo que se trata es de poner en vigencia el principio de colaboración entre la distintas ramas del poder público, lo cual implica que el juez colabore en el desarrollo de la norma dictada por el legislador, al adaptarla al caso concreto.

PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA APLICACION DE LA NORMA LEGAL-Salvedad a regla general de improcedencia de tutela por no uso de mecanismo de defensa

MUNICIPIO-Responsabilidad constitucional por realización de obras públicas

DERECHO A LA VIDA-Responsabilidad de autoridades municipales por realización de obras públicas

DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL-Construcción de muro que evite posible caída de vivienda

Referencia: Expediente T-163710

Actora: Ana Rosa Serna

Temas:

Responsabilidad constitucional de las autoridades municipales por los riegos a la vida y a la integridad personal que causan con ocasión de la realización de obras públicas.

Equidad en la aplicación concreta del derecho.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintidos (22) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

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

En el proceso de tutela número T-163710, promovido por Ana Rosa Serna viuda de Cadavid contra el Municipio de Angelópolis, Antioquia.

ANTECEDENTES

1. Ana Rosa Serna vda. de Cadavid interpuso acción de tutela contra el municipio de Angelópolis, por cuanto estima que éste vulneró sus derechos a la vida y a la vivienda digna al realizar, en el sector que pasa por la calle Horizontes, donde ella habita, las obras de remodelación y ampliación de la vía Angelópolis- Caldas.

2. Los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela son los

siguientes:

2.1 En el año de 1988, durante la alcaldía del señor Jesús Franco Acosta, se iniciaron las obras de remodelación y rectificación de la vía que comunica a los municipios de Angelópolis y Caldas. Las obras consistieron en el raspado de la Berma y el acordonado y adoquinado de la vía, en una extensión aproximada de 100 metros.

Como consecuencia de las obras, quedó bloqueado el acceso a la vivienda de la señora Serna por la calle Horizontes, pues la casa quedó a una altura de 2.9 metros sobre la carretera. Además, la entrada por el patio es impedida por un barranco, también producto de la construcción, razón por la cual la señora Serna sólo puede ingresar a su residencia por el solar de una vecina.

2.2. El 8 de septiembre de 1997, la señora Serna le envió una carta al alcalde de Angelópolis, en la cual formulaba la siguiente petición:

“Que en el menor tiempo posible sea reparado el daño ocasionado al inmueble de mi propiedad, construyendo un muro de contención en el borde que da a la carretera con el fin de que no se deslice la franja de tierra sobre la cual está levantada mi vivienda

“Apoyo mi petición en las razones que paso a exponer: Para realizar la obra de construcción de la carretera que de este municipio conduce a Caldas, la administración dispuso de la fracción de tierra en la cual estaba construido el acceso a mi casa y a pesar de haberme dicho que me construirían un muro de contención, no ha sido posible que lo hagan, ocasionándome un grave perjuicio ya que además de que no se construyó el muro me dejaron sin entrada a ella tendiendo que recurrir al solar de la casa vecina para poder ingresar a la mía, y al asomarme por mi patio, me encuentro con un barranco que da a la carretera poniendo en grave y constante peligro mi vida y la de mi nieta de cinco años que vive conmigo”.

2.3. El 9 de octubre de 1997, el alcalde de Angelópolis respondió la solicitud de la señora Serna. Expresó que la administración que tuvo a su cargo las obras de remodelación de la vía Angelópolis-Caldas, “debió haber resarcido y reparado los posibles daños que con su obra hubiere causado”. Agregó que, si bien la señora Serna había contado con la acción de reparación directa para exigir la reparación del daño causado, en el momento de la

presentación de su petición ya la acción había caducado, puesto que habían transcurrido siete años desde la causación del daño.

Para finalizar su comunicación el alcalde afirma: “Queda abierta la posibilidad que la Administración Municipal pueda, dentro de los programas de atención y prevención, en un futuro presupuestar, si las necesidades técnicas lo ameritan, previo concepto de Planeación, efectuar algún tipo de obra como la solicitada, siempre y cuando haya capacidad presupuestal para la misma”.

2.4. En la misma fecha, el secretario de la Personería Municipal de Angelópolis le envió un escrito al Consultorio Jurídico de Amagá - que le prestaba asesoría a la señora Serna -, para sugerirles que, con miras a resolver el problema de la señora Serna, adelantaran un proceso de imposición de servidumbre en contra de Manuel Dávila y su esposa Marina Taborda, vecinos de aquélla, quienes le impedían el acceso a su vivienda a través de su propiedad. Manifestó el secretario que, en 1996 y contando con la colaboración de la personería, la señora Serna había iniciado el mencionado proceso de servidumbre, dentro del cual se le concedió el amparo de pobreza, pero que dicho proceso había sido archivado, por vencimiento de los términos.

3. El 5 de diciembre de 1997, la señora Ana Rosa Serna viuda de Cadavid presenta una acción de tutela ante el Juzgado Promiscuo de Angelópolis, Antioquia, con el fin de que se ordene a la administración del municipio de Angelópolis la construcción de un muro de contención “en el borde que da a la carretera con el fin de que no se deslice la franja de tierra sobre la cual está levantada mi vivienda. También se me de la posibilidad para acceder a mi casa ya que se encuentra sin entrada”. La acción la interpone como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable contra su vida y la de su nieta, “ya que de no construirme ese muro de contención mi casa cada vez se va deteriorando más y con los procesos invernales se empeora la situación”.

Manifiesta la demandante que las obras de rectificación de la vía que comunica a Angelópolis con el municipio de Caldas le ocasionaron distintos perjuicios, a saber: se obstaculizó el acceso a su casa, “debido a que se utilizó para la obra la franja de terreno por medio de la cual se accedía a ella”; se impidió la salida por el patio, puesto que éste se encuentra bloqueado “por un barranco de considerable altura que quedó luego de la construcción de la

carretera”; la obligaron a ingresar a su vivienda utilizando el solar de su vecina y a restringir la estadía y circulación de su nieta por la casa, en vista de los riesgos que implica la altura del barranco. Finalmente, expresa que a causa del invierno el barranco “se está deslizando poniendo en grave peligro la edificación y por consiguiente la vida de mi nieta y la mía”.

Sostiene que no ha obtenido una solución a su problema por parte de la administración municipal. Considera que la omisión de la administración vulnera su derecho a la vivienda digna, que se encuentra en conexión con el derecho a la vida. Señala que el derecho a la vivienda digna debe ser garantizado por el Estado a través de planes presupuestales, de desarrollo y de atención y prevención “y de sistemas adecuados para proteger las viviendas ya existentes y así evitar los atropellos y abusos por parte de la administración y los particulares”.

4. El Juzgado Promiscuo Municipal de Angelópolis admitió la demanda y ordenó oficiar al alcalde municipal para que indicara la fecha de iniciación y culminación de las obras de ampliación y rectificación de la vía Angelópolis – Caldas, e informara si por dichas labores se había indemnizado “a las personas propietarias de los inmuebles aledaños, por los posibles perjuicios que se hayan podido ocasionar, específicamente en la entrada y salida de las viviendas.” Igualmente, decretó la práctica de una inspección judicial sobre el lugar donde se encuentra ubicada la vivienda de la actora, para verificar si existía una entrada por la vía principal o por dónde se accedía a ella, y para constatar si existía “el muro seguido del patio de la casa”, y su altura. Para la diligencia se designó a una arquitecta como perito, quien debía verificar si la ampliación de la vía había causado perjuicios a la actora y si el muro presentaba desmoronamientos. Igualmente, debía señalar cuál era la altura de la casa sobre la vía pública antes de que se hubiera efectuado la ampliación de la carretera.

El juez ordenó también recibir las declaraciones de la actora y del señor Jesús Franco Acosta, quien ocupaba el cargo de alcalde en el momento de iniciarse la realización de las obras.

4.1 El 10 de diciembre, la señora Ana Rosa Serna rindió declaración ante el Juzgado Promiscuo Municipal. Manifestó que no había interpuesto la acción de tutela con anterioridad porque no sabía quién podía ayudarle a redactarla. Con todo, afirmó que ella había formulado diversas peticiones a los alcaldes de Angelópolis para que le construyeran el muro de contención:

“Yo hablé con el señor Jesús Franco, allá en la tienda de él, porque es que ya él había salido de la alcaldía en esos días; yo le dije de ese muro y él me contestó que eso había quedado escrito aquí en la Alcaldía y que esos muros de las dos casas los tenían que hacer, y que él era testigo, que eso lo habían dañado las dos máquinas al hacer la ampliación de la vía. Luego también hablé con el alcalde Ricardo que siguió en la administración municipal a don Jesús Franco, hablé con él en la calle no fue en la Alcaldía, pero él me decía que no podía hacer ese muro. Pero el mismo don Efrén me sacaba cartas para la Alcaldía para que las trajera y me hicieran ese muro, y yo las traje, pero no tengo copias de eso. Esas cartas se las presentaba yo o se las entregaba a Martha, la del Consejo y ella me decía que las traía a la Alcaldía y a mi no me daba respuesta. Cuando el señor Héctor Arboleda sí me mandó una respuesta a la carta y no le se decir si la tengo o no en la casa”.

Señaló que, la administración municipal sí construyó el muro y la entrada a la casa de su vecina: “A Marina Taborda, que es una vecina mía, le hicieron el muro y la entrada para la casa por el ladito de allá, y lo mío no lo hicieron y yo no tengo entrada para mi casa. Tengo que utilizar un caminito que un hijo mío hizo por el solar de mi propia casa y es por donde él transita con una bestia, y eso se vuelve un pantanero ahí en invierno y dificulta la entrada para mi casa. La entrada primero para mi casa era por una esquinita de la casa vecina de donde Marina, pero ya esa señora tapó con muro de adobe y no se puede pasar por ahí”.

Respecto a si había recibido alguna indemnización por parte de la administración de Angelópolis, la actora respondió que no, pero que tampoco había sido ese interés. Añade que “solo he pedido que me construyan el muro y las escalas para entrar a mi casa”.

Expresó que en ese momento ingresaba a su vivienda por el solar de su casa. Señaló que “la casa para el lado de la calle está tirando, están como embuchándose las paredes y dicen que es debido a la falta de ese muro”. De otro lado, ante la pregunta acerca de la altura que tenía su casa sobre la vía pública antes de la remodelación de la vía, respondió lo siguiente:

“Eso era bajito, era una barranquita pequeña; pero cuando hicieron la vía quedaron las casas encaramadas porque le sacaron mucho terreno y para mermarle el nivel a la subida de los carros. Antes era una pendiente pequeña, no grande, y eso siempre era una vía pública, pero no transitable para carros de manera frecuente. Pasaban a veces eran tractores o algunos carros carboneros, pero las casas quedaban bajitas junto a la vía, no con la altura

que hoy tienen”.

4.2. El 14 de diciembre, el alcalde municipal respondió al Juzgado que los datos acerca de la fecha de iniciación y terminación de las obras realizadas en la calle Horizontes los podía obtener en la Secretaría de Obras Públicas Departamentales y donde el ingeniero interventor. Añadió que cuando se realizaron las obras en el sector Horizontes, y de acuerdo con el acuerdo municipal N° 17 de 1987, se pagó a la señora María Mercedes Ocampo de Flórez la suma de 1'250.000 pesos, por el concepto de compra de un terreno y de indemnización. Según el alcalde, “queda como conclusión que la indemnización se dio en dicha época y en la actualidad las obras desarrolladas de compactación en la vía hacía Caldas, no han generado conflictos en este orden”.

4.3. El 15 de diciembre, se realiza la inspección judicial decretada. Sobre el acceso a la vivienda de la señora Serna se constató lo siguiente:

“El acceso a este inmueble en estos momentos es por un costado de la casa, que da al nivel de la vía pública y se sube por un camino con yerba en parte y al final llegando por una pesebrera, se encuentra encementado en forma rústica, se llega a la parte posterior de la vivienda, es decir, se llega primero al lavadero y poceta, ubicada en la parte exterior, luego se pasa por los servicios sanitarios, luego se encuentra la cocina y a continuación las dos habitaciones. Este camino está dentro de la misma propiedad de la señora Ana Rosa Serna Vda de Cadavid y por el frente o puerta principal de la casa no se puede ingresar, debido a que existe una gran barranca que da a la vía pública, que mide 2.90 mts de altura en el nivel (...) actual, luego de la ampliación y rectificación de esta vía y 1.68 mts desde el borde de la barranca o muro que existe en la casa de la accionante hasta el parámetro de la vía actual, es decir, el retiro que hay desde este muro hasta el parámetro de la calle pública. La barranca tiene en su parte superior un muro de contención antiguo, compacto y que anteriormente daba casi al nivel de la calle, que permitía el acceso por este lado a la residencia, ingreso que quedó bloqueado al hacer la explanación para bajar el nivel de la calle y lo que hizo que la casa de la accionante quedara a la altura ya citada. El frente de la casa tiene 6.80 metros de ancho, se le observa un andén que mide 72 cms de amplitud y hasta el borde de la barranca da un total de 1.68mts, frente este que en el muro parte

inferior, lado izquierdo contiguo a la otra casa vecina, la cual está separada por un muro vertical levantado en adobe, que impide el paso de una vivienda a la otra, presenta desplazamiento del revoque debido a problemas de humedad, según indica el perito en el acto, pero el muro propiamente en adobe se encuentra firme y sin fisuras. Al interior de la casa tampoco se observaron grietas o fisuras en los muros, solo una división entre la cocina y una de las habitaciones, pero que se presenta por la pega del ladrillo que hizo que cediera el revoque, no el muro”.

De otro lado, la perito declaró bajo juramento que la ampliación de la vía en el lugar de residencia de la actora le había causado un perjuicio, porque “al quedar la casa a una altura del nivel de la vía... le bloqueó la entrada por el frente de la casa”. Igualmente, ante la pregunta de si la barranca que existe entre la casa de la actora y la vía pública presentaba deslizamientos, manifestó: “no se observa ninguno y el corte del terreno que es arcilloso está bien definido; por la altura de la barranca se recomendaría un muro de contención, pero por el tipo de terreno que se detecta no sería indispensable”.

4.4. El 18 de diciembre, el señor Jesús Franco Acosta, ex alcalde de Angelópolis, rinde declaración ante el Juzgado Promiscuo Municipal. Manifiesta que se desempeñó como alcalde de la localidad desde el primero de junio de 1988 hasta junio de 1990. Respecto a las obras de remodelación y ampliación de la vía Angelópolis- Caldas, específicamente en la calle Horizontes, expresó lo siguiente:

“a esa calle se le bajó el nivel durante la administración de la doctora Sor Enith Ospina Rendón (...) cuando yo estuve en la administración, el muro de contención de la casa de Manuel Dávila ya estaba hecho, que se hizo debido a evitar deslizamiento o daños en esa casa. No sé quién lo construyó de los anteriores alcaldes o si fue por cuenta de la administración municipal o por cuenta de los dueños de la casa, porque durante mi administración únicamente se adoquinó la vía y se le hicieron unos muros reglamentarios para sostener el adoquinado, que en esa obra participó Ecocarbón. El adoquinado fue por cuenta de la administración municipal y los muros por cuenta de la entidad Ecocarbón, pero en mi administración no hubo necesidad de nivelar la calle, puesto que cuando yo recibí ya habían bajado ese nivel para que no quedara tan pendiente la vía”.

El declarante expuso que, durante su administración, la señora Serna no le solicitó ninguna

indemnización por los daños que las obras le ocasionaron, porque ella “tenía la entrada a su casa por el patio de la casa vecina, es decir por el patio o corredor del señor Manuel Dávila”. Sin embargo, señala que cree que “hubo una enemistad entre ellos y le prohibieron el paso por ahí”. Por tal razón, expresa que:

“ya en los años 1993 o 1994 ella solicitó al Concejo o se quejó del perjuicio al haber bajado el nivel de esa calle y algunos concejales presentaron proyecto de acuerdo, y cuando era alcalde el señor Héctor Jaime Arboleda y siendo yo también concejal, para que le arreglaran la entrada a la señora y porque a ella le había quedado una barranca que le impedía subir a la casa, pero el problema fue porque el señor Manuel Dávila le cerró el paso y por el frente le quedó una barranca, ella solicitaba que le hicieran unas escalitas por el murito para poder entrar a la casa...el alcalde de ese entonces dijo que para eso no había necesidad de elaborar acuerdo, que él hacía el gastico, pero aclaro en mi administración ella no solicitó arreglo de esa entrada porque para ese entonces ella tenía paso a su casa por la casa vecina. Inclusive en la administración de don Efrén Hincapié ella volvió a solicitar lo mismo y don Efrén quedó comprometido que él arreglaba eso, es decir que hacía el murito y hacía unas escalitas para que ella llegara a la propiedad fácilmente, no es más. La señora Ana Rosa Serna habló conmigo como concejal, tanto en la administración de Héctor Arboleda, como en la Administración de Efrén Hincapié Pérez para que le ayudara a ver cómo le solucionaría ese problema de la entrada a su casa”.

5. El 19 de diciembre de 1997, el Juzgado Promiscuo Municipal de Angelópolis concede la acción de tutela interpuesta por la actora contra la administración municipal de Angelópolis. En primer lugar, sostiene que en el caso bajo estudio no se presenta un perjuicio irremediable, puesto que las obras de la vía Angelópolis - Caldas se habían realizado nueve años atrás y “durante ese lapso de tiempo el barranco que precede la entrada principal de la vivienda ocupada por la señora Ana Rosa Serna, no ha sufrido deterioro alguno o deslizamiento como lo pudo observar el Despacho en diligencia de inspección judicial realizada al lugar”. Reitera lo dicho por la perito en cuanto a que, “según el tipo de terreno, no se hace indispensable un muro de contención”.

En segundo lugar, considera que sí existe un peligro para las vidas de la actora y de su nieta de cinco años, ocasionado tanto por el barranco que se encuentra frente a la casa como por el camino que ahora deben utilizar para ingresar a la vivienda. Sobre el barranco señala que:

“En cuanto al terraplén, basta tener en cuenta la altura de este con relación al nivel de la calle (2.90 metros), para concluir que es suficiente para generar un peligro latente y permanente para la vida de la infante de escasos cuatro años, nieta de la demandante, pues a esta edad es cuando mayor cuidado requiere un niño, que por su mismo desarrollo e inquietud se va a ver constantemente atraído por el borde del desfiladero que presenta su casa, que en otrora fuera la entrada principal a ella...Tal constatación lleva necesariamente a concluir que esa altura (2.90 metros), es suficiente para que la menor por cualquier circunstancia, Dios no lo quiera, al caer por dicha barranquera pueda llegar a perder la vida, es más aún la misma abuela”.

De otra parte, sostiene que el actual camino de acceso a la vivienda constituye un factor de riesgo para la vida de la actora, “a pesar de nacer al nivel de la vía pública en su estado actual, puesto que desde este grado se inicia un ascenso en pantano y grama, para luego alcanzar un pedazo en cemento rústico que llega a la parte trasera de la casa (baño y cocina), que en épocas de invierno representaría por su humedad una exposición para la salud y la vida de la proponente de la protección, máxime cuando se trata de una persona que cuenta con 63 años de edad”.

El Juzgado aclara que estas situaciones de riesgo fueron producto de las obras de remodelación y ampliación de la vía pública, que fueron realizadas por el municipio de Angelópolis, durante la alcaldía de Jesús Franco Acosta, en el período de 1988 - 1990.

De otro lado, considera que en el caso de estudio no se configuró una violación al derecho a la vivienda digna. Manifiesta que aunque los errores en las obras de la vía Angelópolis - Caldas sí han contribuido a “desmejorar las condiciones de seguridad y acceso al inmueble”, ello no implica para el municipio la obligación de otorgarle una nueva vivienda a la actora, pero sí el deber de corregir el daño causado.

El juez de tutela considera que la actora no cuenta actualmente con otro mecanismo de defensa judicial, porque, si bien es claro que al momento de producirse el daño pudo instaurar una acción de reparación directa, dicha acción ya caducó. Lo anterior impide que la actora utilice la vía contencioso administrativa, aún a través del amparo de pobreza. Por otro lado, según el Juzgado, aunque la administración municipal ha mostrado ánimo de atender la

situación de la señora Serna, no ha reparado el daño construyendo el muro o el acceso a su vivienda, lo cual “ha contribuido de manera específica a la dilatación del tiempo para que la afectada no hubiese podido acudir a esta vía judicial principal arriba señalada”.

Concluye el Juzgado, que el paso del tiempo y la omisión de la administración dejan la acción de tutela como única vía posible para la protección de los derechos de la actora. Aclara que no hay lugar a exigir por la vía civil la constitución de una servidumbre de tránsito porque “ello en nada contribuiría a la disminución del riesgo que hoy existe para la vida de la accionante y su nieta, generado por la altura del terraplén producido por la acción de la administración municipal, con la finalidad del mejoramiento de la vía pública que en dicho sector existe”.

Concede la protección de los derechos a la vida de la actora y de su nieta y ordena que la administración municipal realice, en un tiempo no mayor a seis meses, “las gestiones necesarias para lograr la construcción del muro de contención con reja de seguridad y las respectivas escalas de acceso de la vivienda de la señora Ana Rosa Serna, ubicada en la calle horizontes de este municipio, debiéndose tener de presente las normas que permitan la modificación a los planes de presupuesto y de desarrollo económico y social del municipio”.

6. El 19 de enero de 1998, el alcalde municipal de Angelópolis impugna la decisión y solicita al Juzgado, “no obligar al ente territorial que represento, a la construcción del referido muro de contención en el citado inmueble de propiedad de la demandante”. Fundamenta su solicitud en el concepto rendido por la arquitecta que actuó como perito en la inspección judicial. Al respecto, precisa que en él se expresó simplemente que sería recomendable la construcción del muro, dada la altura del barranco, y que en ningún caso se afirmó que la vivienda se encontraba en peligro. Según el alcalde, “dicha recomendación es de entenderse como una obra no necesaria (sic), ya que aún si el problema es de la altura del terraplén, igualmente constituiría un nuevo peligro con o sin el muro”.

Reafirma que la amenaza contra la vida que adujo el juzgado para conceder la tutela no dejaría de presentarse con la construcción del muro, pues éste tendría la misma altura que el barranco. Expresa, además que el peligro debe ser inminente y actual, cosa que no se da en el caso de la señora Serna, pues han pasado varios años sin que se ejerciten las acciones pertinentes, tiempo en el cual “se ha desfigurado la actualidad del riesgo”.

7. El 11 de febrero de 1998, el Juzgado Penal del Circuito de Titiribí, Antioquia, revocó parcialmente la sentencia de primera instancia, en el numeral que concedía la tutela del derecho a la vida de la actora y su nieta. El juez de segunda instancia confirmó la decisión del juez de Angelópolis de no tutelar el derecho de la actora a una vivienda digna, puesto que consideró que en el presente caso no se configuraban las circunstancias especiales que permitirían la protección de este derecho mediante la tutela. Además, sostuvo que la señora Serna tiene una vivienda que “de ninguna manera pone en peligro su amor propio, ni ofende su dignidad como ser humano, ni la de su familia”.

Agrega que, aunque es una realidad que las obras de ampliación de la vía pública dejaron la vivienda de la actora “a mayor altura de la vía pública y el acceso a ella se hizo más difícil”, no puede afirmarse que por este simple hecho se haya configurado una amenaza al derecho a la vida de la actora. Al respecto, sostiene que “no toda circunstancia que parezca amenazante puede esgrimirse como argumento para invocar mediante la tutela la protección de un derecho cualquiera”. Asimismo, afirma:

“Vivir implica correr riesgos. Cualquier actividad humana, por simple o inofensiva que parezca, puede causar daños fatales a las personas. Muchas, para dar ejemplos de perogrullo, mueren como consecuencias de caídas en la calle o en un baño ; y, más dramático todavía, al caerse de la cama. Subir por unas escalas siempre implicará la posibilidad de caer por ellas y sufrir lesiones graves o perder la vida. Vivir en un lugar alto, a dos o tres metros de la vía pública, exige tener a sus habitantes un mayor cuidado, para evitar posibles accidentes. Los residentes en los edificios los saben.

“En la sentencia impugnada se insinúa que una eventual caída por el barranco puede causar la muerte de la señora Ana Rosa y su nieta. Pero es que esa posibilidad siempre ha existido, aun antes de que se realizaran las obras de mejoramiento de la carretera. En la inspección se dejó constancia de que en el barranco había un muro de contención antiguo. La existencia de este muro indica que la vivienda siempre estuvo a una altura considerable del suelo. Porque así estuviese a un metro, el riesgo de caerse por ese sitio ha estado presente desde antes de la actuación de la administración”.

8. La Sala de Tutela ordenó la realización de una inspección judicial al lugar de vivienda de la actora. La inspección se realizó el día 31 de julio y contó con la participación del Magistrado

auxiliar Juan Fernando Jaramillo Pérez y del Juez Promiscuo Municipal de Angelópolis, Mario Hoyos, y del ingeniero civil Diego Vélez Arango. El último actuó como perito y presentó un documentado informe sobre la situación de la vivienda. Por eso, se remite a las fotos consignadas en él para la cabal comprensión de la descripción de la morada.

La vivienda se encuentra ubicada en un montículo a la orilla de la carretera. Por el frente, limita con la calle, de la cual se encuentra separada por un barranco de 3.80 metros de altura; por detrás, con terrenos propios de la casa, que conducen hacia una hondonada; en un costado se encuentra la otra vivienda situada sobre el montículo - con la cual comparte una pared lateral -, y que le servía de acceso por el corredor delantero hasta el momento en que los vecinos decidieron construir un muro que separara los dos corredores frontales; y por el otro costado, se halla otro barranco, en cuyo fondo se encuentra otra casa.

Debe anotarse que la casa vecina, cuyo frente también da sobre la calle, se encuentra a una altura inferior sobre ésta, y cuenta con un muro de contención, que habría sido construido por la administración municipal, luego de la realización de las obras de adecuación de la calle. También se pudo constatar que el camino que utilizaba la actora para acceder a su casa, por el costado que da a un barranco, generaba peligros, puesto que, como lo anota el perito, la senda era muy pendiente, se encontraba en pésimas condiciones y no contaba con pasamanos, además de que el terreno era muy inestable y amenazaba con derrumbarse.

En la diligencia se pudo observar que los habitantes de la vivienda habían construido escaleras que comunicaban el frente de la casa con la carretera que conduce de Angelópolis a Caldas. Asimismo, se pudo establecer que en el borde del corredor delantero de la vivienda, que culmina en el barranco, se construyó un muro de 60 centímetros de altura, con el objeto de impedir caídas accidentales. Este muro tiene una extensión de 6 metros y deja expuesto al barranco únicamente el cuerpo de las escaleras y un costado del corredor, este último en una extensión de 2.20 metros. La actora informó que estas obras habían sido realizadas en los 15 días anteriores, con dinero de los moradores.

Acerca de la escalera señala el perito que fue construida en forma rudimentaria, que sus huellas y contrahuellas no son uniformes y que no cuenta con pasamanos, hechos éstos que podrían generar peligros en el ascenso o descenso de la casa. Igualmente, destaca el experto que el hecho de que el muro construido en la parte delantera de la casa no tenga barandas, y

de que ese muro no abarque toda la extensión del lindero con el barranco frontal puede dar lugar a que algún morador caiga hasta la calle que, se repite, se encuentra a 3.80 metros de profundidad.

En la inspección se observó que la casa contaba con un muro de contención antes de la nivelación de la calle. Por eso, este muro se encuentra ahora a más de 1.50 metros de altura sobre la misma. Preguntado el perito acerca de si era necesario construir un muro de contención en la parte inferior, respondió: “En la parte inferior del talud si es necesario construir un muro de contención ya que en la parte superior existe otro muro (...) Dicho muro de contención es necesario para la estabilización de la vivienda, debido a que el talud está conformado por un suelo heterogéneo y su ángulo de inclinación ofrece desestabilización ocasionando derrumbes progresivos, ver fotos Nos. 7, 8, 10 y 11, amenazando luego el derrumbamiento del muro de contención superior y por ende del patio y así sucesivamente hasta alcanzar la vivienda. La no construcción del muro de contención produce con el correr del tiempo los fenómenos de derrumbamiento ya descritos con sus respectivas consecuencias”.

FUNDAMENTOS

1. La demandante expone que las obras de nivelación de la carretera que conduce de Angelópolis a Caldas, efectuadas en 1988, afectaron su vivienda, en la medida en que ésta quedó a una altura de 2.90 metros sobre el nivel de la calle y la administración municipal no le construyó un muro de contención ni escaleras de acceso a la casa. Lo último a pesar de las reiteradas peticiones de la demandante en este sentido y de las promesas que le han formulado distintos alcaldes y concejales. Esta situación ha significado que la actora no tenga una vía segura de acceso a su casa, y que exista tanto el peligro de que el terreno se deslice como el de que ella o su nieta, de 63 y 5 años de edad, respectivamente, caigan a la calle. Estima que la actuación de la administración local amenaza sus derechos a la vida y a la vivienda digna.

2. El Juzgado Promiscuo Municipal de Angelópolis concedió la tutela del derecho a la vida y denegó la del derecho a la vivienda digna. Expone que tanto la altura del barranco que se encuentra al frente de la casa de la actora como el camino que utilizaban para acceder a la casa, por la parte de atrás, constituían un peligro real para la existencia de la demandante y

de su nieta. Expresa que la actora no tiene otras vías judiciales para reclamar ante la administración, por cuanto ya caducó la respectiva acción contencioso administrativa. Ordena al municipio construir, en un término no superior a 6 meses, un muro de contención y escaleras de acceso a la vivienda.

3. El alcalde de Angelópolis impugnó la sentencia. Menciona que el perito que actuó durante la diligencia de inspección judicial precisó que, si bien sería recomendable la construcción del muro de contención, dada la altura del barranco, ello no era necesario, pues el terreno era firme. Afirma que el muro de contención no tiene la virtud de eliminar el peligro de la altura de la barranquera y que, además, el peligro para la vida de la actora y de su nieta no es inminente, como se colige del hecho de que no hubiera ocurrido nada en los nueve años transcurridos desde la culminación de la obra.

4. El Juzgado Penal del Circuito de Titiribí revocó la sentencia en el aparte relacionado con la concesión de la tutela por violación del derecho a la vida. Expresa que, aun cuando es cierto que las obras tuvieron como consecuencia que la casa de la actora quedara a una altura considerable de la vía y que el acceso a la misma se hubiera dificultado, ello no implica necesariamente la existencia de un riesgo inminente para la vida. El hecho de que hubieran transcurrido tantos años sin que se reportaran accidentes demuestra que la amenaza no es real, sino que se ajusta a los riesgos propios e inevitables de la vida. Además, de acuerdo con el peritazgo, el barranco estaría en buenas condiciones y no amenaza desplazamientos.

El problema planteado

5. La pregunta que suscita el presente caso se dirige a establecer si el municipio de Angelópolis ha generado una amenaza contra la vida de los moradores de la vivienda de la actora, en razón de que luego de nivelar la calle que pasa por su frente, no adelantó las obras necesarias para facilitar el acceso a la casa e impedir la desestabilización del terreno sobre el cual se halla localizada.

6. Lo primero que debe precisarse es que las condiciones expuestas en la demanda no fueron las mismas que se apreciaron en el momento de la realización de la inspección judicial practicada. En efecto, durante la inspección se pudo constatar que uno de los problemas planteados - el referente a la imposibilidad de acceder a la casa, en condiciones dignas - había desaparecido, puesto que los moradores de la vivienda habían construido, a sus

expensas, escaleras de acceso. Así, pues, el peligro que podría representar el hecho de tener que acceder a la casa por el camino de atrás ya no existe.

De la misma manera, se pudo verificar el levantamiento de un pequeño muro en el frente de la casa, que aminora el peligro de caer a la calle desde la altura de la vivienda.

7. Las obras realizadas por los moradores disminuyen los riesgos que generan los trabajos realizados en la calle por la administración municipal. Pero eso no significa que los hayan hecho desaparecer. Efectivamente, el uso de las escaleras por parte de la actora, una mujer de avanzada edad, y de su nieta de cinco años, sí representa una situación de peligro, pues las escaleras son muy pendientes, las huellas y contrahuellas son irregulares y no se cuenta con un pasamanos. De otra parte, el muro levantado para evitar la caída a la calle no está completo - no cubre el costado - y no cuenta con una baranda. Y, finalmente, la omisión del muro de contención amenaza a mediano plazo la estabilidad del que ya existe en la parte superior del barranco, y la de la misma casa. Al respecto es importante anotar que la zona donde se encuentra ubicada Angelópolis es de una conformación geológica inestable, prueba de lo cual son los distintos derrumbes y deslizamientos que se advierten a lo largo de la carretera que une a este municipio con la localidad de Caldas.

8. El Juez Penal del Circuito de Titiribí expresa que si bien los trabajos realizados en la calle dificultaron el acceso a la vivienda de la actora y la dejaron a una altura considerable sobre la vía, ello no implica necesariamente una amenaza para la vida de la actora y de su pequeña nieta. Descarta asimismo la existencia de un riesgo inminente con el argumento de que la obra había sido realizada diez años atrás, sin que hasta el momento se conociera de accidentes.

De otra parte, es evidente que la actora contó en su momento con medios ordinarios de defensa ante la jurisdicción contencioso administrativa, acciones judiciales que ella dejó caducar con su inacción.

9. Los dos argumentos mencionados conducirían en condiciones ordinarias a denegar la solicitud de tutela. Mas esta Sala estima que en la situación bajo análisis existen elementos muy propios del caso que sí ameritan la concesión del amparo impetrado. Ellas tienen que

ver con el comportamiento de la administración municipal y con las condiciones de la actora.

10. Por una parte, es indudable que el problema que se presenta fue creado por las obras realizadas por el municipio. Fueron ellas las que conformaron el barranco que separa la vivienda y la calle, con lo cual originaron el riesgo aludido. Y si bien es cierto que no se mencionó durante el proceso que se hubiera producido algún accidente - en razón de la capacidad humana de adaptación a condiciones difíciles -, lo cierto es que la conducta de la administración sí ha colocado en un estado de alerta permanente a los moradores de la vivienda, dados los riesgos de caída que genera la barranca.

De otro lado, la administración municipal ha asumido una actitud negligente y despreocupada frente al problema por ella creado. En ninguna parte se observa que el municipio haya tenido una disposición sincera de proceder a resolver la dificultad que generó. Más aún, la conducta desplegada por la administración parece dirigida a inducir a engaño a la actora, en la medida en que se le generó expectativas acerca de que el conflicto podía conducirse a través del diálogo y la paciencia, y de que el municipio estaba interesado en arribar a una solución amistosa del problema. La actora se comunicó con los distintos alcaldes y con diferentes concejales y siempre obtuvo promesas, a la postre incumplidas. La conducta asumida por la municipalidad no tiene trazas de haber estado dirigida a obtener la solución del problema de una ciudadana, sino a neutralizar, a dilatar indefinidamente su petición, a través de ofertas y plazos que no fueron respetados.

La mencionada conducta omisiva de la municipalidad contrasta, igualmente, con la construcción, por parte de la administración municipal, del muro de contención de la vivienda vecina de la actora, hecho que supone una clarísima violación del derecho de los ciudadanos a recibir de las entidades estatales un tratamiento igual.

11. La actitud asumida por el municipio es aún más censurable si se tiene en cuenta las condiciones propias de la actora. Ella es una mujer que alcanzó apenas el segundo grado de primaria y de escasos recursos económicos, que tuvo que dedicar varios de sus años al cuidado solícito de su esposo, a quien la enfermedad que lo llevaría posteriormente a la muerte, le impidió durante mucho tiempo valerse por sí mismo. Es, pues, una persona que - de acuerdo con lo establecido por el Artículo 13 de la Constitución -, merecía una especial

protección por parte del Estado. Ello, por cuanto se encontraba en una evidente condición de debilidad para entrar a defender directamente sus intereses, dado su bajo grado de instrucción educativa, sus precarios recursos económicos y su dedicación a la atención de la convalecencia de su marido, en ejercicio de su deber de solidaridad.

La postura asumida por la administración municipal manifiesta, sin embargo, otra visión acerca del tratamiento que se debe brindar a los más débiles. En efecto, la municipalidad no atendió las repetidas solicitudes de la actora, a pesar de los esfuerzos de ésta para resolver sus dificultades a través del diálogo y la paciencia, y, en cambio, luego de crearle durante un buen tiempo falsas expectativas, entra ahora a manifestar que la actora dejó vencer el término para interponer las acciones judiciales pertinentes. El comportamiento del ayuntamiento deja mucho que desear, tanto por la ausencia de sensibilidad hacia los problemas de los ciudadanos como por el desprecio que muestran hacia las reivindicaciones de los más necesitados.

La tarea del legislador y la del juez son complementarias. El Congreso dicta normas de carácter general y abstracto, orientadas hacia la consecución de ciertos fines. Estas normas, por bien elaboradas que sean, no pueden en ningún momento incorporar en su texto los más distintos elementos que se conjugan en la vida práctica, para configurar los litigios concretos. Así, ellas no pueden establecer o comprender las diferenciaciones que deben introducirse en el momento de solucionar los conflictos concretos, con el objeto de que la resolución de los mismos tenga en cuenta las particularidades de los hechos y de las personas que intervienen en ellos. Esa función le corresponde precisamente al juez, quien es el que puede conocer de cerca el conflicto y la situación de las partes involucradas. Por eso, el juez está llamado a afinar la aplicación de la norma legal a la situación bajo examen, con el objeto de lograr que el espíritu de la ley, que el propósito del legislador, no se desvirtúe en el momento de la aplicación, por causa de las particularidades propias de cada caso.

Lo anterior no implica que el juez desatienda la norma legal, se aparte de la voluntad del legislador, sino que la module al caso concreto, evitando inequidades manifiestas o despropósitos, resultados que en todo caso también habría impedido el legislador si los hubiera podido prever. Es decir, de lo que se trata es de poner en vigencia el principio de colaboración entre la distintas ramas del poder público, lo cual implica que el juez colabore en el desarrollo de la norma dictada por el legislador, al adaptarla al caso concreto.

13. La aplicación estricta de la norma que señala que la tutela no es viable cuando el actor ha omitido la instauración de los mecanismos ordinarios de defensa judicial constituiría una inequidad en el caso bajo análisis. Ciertamente, la actora no hizo uso de los recursos que la legislación ha puesto en las manos de los asociados para situaciones como la generada por las obras realizadas por el municipio. Pero las condiciones que configuran el conflicto bajo estudio hacen necesario hacer una salvedad a la regla general acerca de la procedencia de la tutela en estas situaciones: fueron las obras realizadas por la administración municipal las que dieron origen a las dificultades que son objeto de esta acción de tutela; asimismo, no hubiera sido necesario acudir a ella si la municipalidad hubiera tenido un real interés por solucionar el problema que le generó a la actora, en vez de proceder a dilatar de manera indefinida la solución a través de promesas incumplidas; y, finalmente, la actuación de las autoridades municipales denota una intención de engaño que recae sobre una persona, a la cual - dadas sus condiciones de edad, socioeconómicas y de instrucción - se debería haber brindado un tratamiento especial, conforme con lo precisado en el artículo 13 de la Carta Política.

Las razones anteriores permiten concluir que la acción de tutela sí era viable en el caso bajo estudio, en atención a las muy especiales condiciones que configuran el conflicto analizado. Las obras desarrolladas por la administración municipal crearon una situación de riesgo real para los moradores de la vivienda de la actora, peligro que no puede menospreciarse por el simple hecho de que en los años transcurridos no se hayan reportado accidentes.

Por lo tanto, se concederá la acción de tutela solicitada y, en consecuencia, se revocará parcialmente la sentencia del juez penal del circuito de Titiribí, en lo relacionado con la denegación de la tutela del derecho a la vida y la integridad personal de la actora. Como resultado de lo anterior, se ordenará al municipio de Angelópolis que proceda a realizar las obras solicitadas en la demanda que sean aún necesarias, luego de las adecuaciones realizadas por la misma actora. En concreto, entonces, se ordenará a la municipalidad la construcción del muro de contención, la colocación de un pasamanos en las escaleras y una baranda sobre el muro, y la terminación del último, en el costado que aún no lo tiene.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Primero.- REVOCAR parcialmente la sentencia del Juzgado Penal del Circuito de Titiribí, Antioquia, del día 11 de febrero de 1998, en lo relacionado con la denegación de la tutela del derecho a la vida e integridad personal impetrada por Ana Rosa Serna, y, en su lugar, conceder el amparo solicitado por la amenaza generada contra ese derecho.

Segundo. Ordenar a las autoridades del municipio de Angelópolis, Antioquia, que, de acuerdo con las normas legales, procedan a realizar las asignaciones presupuestales necesarias para realizar en la vivienda de la actora las obras que se señalan en la parte final de los fundamentos de esta sentencia.

Notifíquese, 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

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO