

T-530-92

Sentencia No. T-530/92

DERECHO DE PARTICIPACION CIUDADANA-Planeación Urbana

La autoridad no debe limitarse a aplicar criterios técnicos en la construcción de obras, sin tener en cuenta la totalidad de beneficios y cargas que de ellas se derivan para las personas directamente afectadas por las soluciones urbanísticas. Los derechos políticos reconocidos constitucionalmente incorporan un derecho de participación de los ciudadanos en la construcción y orden de la ciudad, cada vez que ello sea posible y lo permitan la naturaleza y envergadura de las obras y proyectos públicos. La administración no puede ser ciega a las circunstancias individuales o comunales, ni simplemente legitimar su actuación con fundamento en la prevalencia del interés general o en la función social de la propiedad. La construcción de puentes, avenidas, vías peatonales, parques, etc. transforma la relación individuo-espacio y puede tener variadas incidencias en la órbita de los derechos fundamentales.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Planeación Urbana/IGUALDAD DE CARGAS

El principio de proporcionalidad aplicado a la planeación urbana exige contrastar los intereses públicos que se pretenden alcanzar con los medios empleados para ello, atendiendo a su adecuación y necesidad. Si el objetivo buscado con el diseño y construcción de una obra pública puede lograrse recurriendo a medios de igual eficacia pero menos gravosos, éstos deben preferirse a aquellos que perjudiquen mayormente a los ciudadanos afectados por la decisión. Un medio escogido para beneficiar a un alto número de personas es necesario si no existen otros medios alternativos que permitan, sin afectar el interés particular y dentro de las posibilidades disponibles, alcanzar el mismo objetivo. No obstante, en ocasiones extremas el sacrificio impuesto al interés particular es de tal magnitud que solamente es dable equilibrar la desigualdad mediante una indemnización. Un criterio de justa proporcionalidad entre beneficios comunitarios y cargas individuales debe guiar el proceso de planeación urbana.

DERECHO A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR-Núcleo esencial

La finalidad principal de este derecho es resguardar un ámbito de vida privada personal y familiar, excluido del conocimiento ajeno y de cualquier tipo de intromisiones de otros, sin el consentimiento de su titular. El núcleo esencial del derecho a la intimidad define un espacio intangible, inmune a intromisiones externas, del que se deduce un derecho a no ser forzado a escuchar o a ver lo que no desea escuchar o ver, así como un derecho a no ser escuchado o visto cuando no se desea ser escuchado o visto.

SEPTIEMBRE 23 DE 1992

REF: Expediente T-2650

Actor: MARIA DE LAS MERCEDES AVELLA DE BECERRA

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-2650 adelantado por la señora MARIA DE LAS MERCEDES AVELLA DE BECERRA, contra la Alcaldía de Duitama, Secretaría de Obras Públicas.

A N T E C E D E N T E S

1. La señora MARIA DE LAS MERCEDES AVELLA DE BECERRA, por intermedio de apoderada, interpuso acción de tutela como mecanismo transitorio contra la Alcaldía de Duitama, Secretaría de Obras Públicas, para que dicha entidad se abstuviera de continuar la construcción de un puente peatonal frente a su inmueble y se ordenara a esta misma autoridad volver las cosas a su estado anterior, por considerar que la acción de la autoridad pública municipal amenazaba con vulnerar sus derechos a la intimidad y al debido proceso.

2. Los hechos materia del proceso de tutela relatados por la accionante consistieron en que la administración, a través del ingeniero ORLANDO FONSECA, inició el 9 de abril del año en curso la construcción de un puente peatonal frente a su residencia en la Avenida de la Circunvalación del municipio de Duitama, a pesar de existir un gran espacio disponible para realizar la obra sin afectar los derechos de la solicitante. Según su apoderada,

“se observa claramente, que la entrada de los servicios del agua y alcantarillado a la misma propiedad se van a ver claramente afectados por dicha construcción, ya que las precitadas entradas de servicios van a quedar como parte de las bases o zapatas del puente peatonal que pretenden construir allí, con los subsiguientes e irremediables perjuicios a mi poderdante”.

3. La vulneración del derecho fundamental al debido proceso se originó, en sentir de la peticionaria, en la decisión administrativa que dió como resultado el inicio de la construcción del puente, la cual en ningún momento le fue comunicada a pesar de afectarla en forma directa.

4. De otra parte, la amenaza a su derecho a la intimidad, la explica en los siguientes términos:

5. El juzgado 21 de Instrucción Criminal de Duitama (Boyacá), al que correspondió el proceso

en primera instancia, practicó diversas pruebas. Entre ellas la recepción de declaraciones de parientes y vecinos de la petente, así como de profesores y directivos de colegios aledaños al sitio donde se construía el puente peatonal, de las cuales dedujo el interés general existente respecto a la obra y su contraposición a los intereses particulares de la presunta afectada.

Con miras a verificar la situación fáctica planteada en la demanda de tutela, el juzgado llevó a cabo diligencia de inspección judicial, de la que derivó las conclusiones que a continuación se exponen:

“(…) en primer lugar que la obra de excavación de huecos fue iniciada en terrenos aledaños a la Avenida Circunvalar y en la parte de arriba, precisamente en terreno contiguo al inmueble de la accionante, pero en lote de propiedad del municipio. El hueco que se encuentra más cerca del inmueble de la accionante, queda a una distancia de cuatro metros cincuenta centímetros, y como ya se dejó dicho en terrenos de propiedad del municipio. Pasando la circunvalar y frente al lugar objeto de la diligencia se observan también trabajos preparatorios para el citado puente peatonal, en terrenos también del municipio, según datos de los vecinos. Recorrida esta zona no observa el Despacho que existan terrenos del municipio propios para un trabajo de esta magnitud. De acuerdo con lo observado el terreno escogido es un terreno o zona escolar, ya que existen varios planteles en sus alrededores, como el Colegio Integrado, Seminario, Salesiano y por lo menos tres planteles más que quedan arriban de la circunvalar. Por otra parte y recorrida la zona parte de arriba de la circunvalar se encuentra mucha construcción, por lo que se deduce que además del estudiantado la utilización de este puente sería considerable ya que está totalmente poblado”.

De otra parte, la Alcaldía Municipal de Duitama aportó al proceso de tutela prueba del contrato celebrado por el municipio y el contratista ingeniero ORLANDO FONSECA SILVA para la construcción del puente peatonal en la avenida circunvalar sobre las calles 15 y 16 y, en escrito anexo, defendió la legalidad del mismo, arguyendo que para su celebración “se llenaron todos los requisitos y exigencias a que hace referencia el decreto No. 090 de 1988, contentivo del estatuto fiscal de Duitama”.

6. La apoderada de la accionante, doctora Alba Lucía Becerra Avella, en memorial presentado al Juez de tutela con posterioridad a la práctica de la inspección judicial decretada por el Juzgado 21 de Instrucción Criminal, manifestó que entre los huecos para las zapatas del puente y el inmueble median 4,5 Mts., incluyendo el antejardín y el andén, que ocupan 3,5 mts. y sólo dejan una distancia de un metro la que va disminuyendo hasta un punto en que el antejardín y las zapatas se unen, lo cual da lugar a una situación que hace totalmente inminente la vulneración del derecho fundamental consagrado en el artículo 15 de la C.N. Además, sostuvo que los terrenos aledaños a la construcción son de propiedad pública y sobre ellos podría levantarse la construcción sin ocasionar perjuicio alguno a su representada, evitando que las entradas tanto de acueducto como de alcantarillado queden sepultadas por las bases o zapatas del puente. “En caso de daño o revisión de dichos servicios, - agrega la apoderada - ello sería imposible pues habría que derribarse el mismo”.

7. El Juzgado 21 de Instrucción Criminal de Duitama, mediante sentencia del 22 de abril de 1992, denegó la tutela impetrada por la señora AVELLA DE BECERRA. Acerca de la vulneración del derecho al debido proceso, el fallador de instancia consideró que

“no existe en este evento actuación administrativa, en donde a la quejosa se le hubiera hecho nugatorio en cualquiera de sus formas el derecho a la defensa o a la debida contradicción; en ninguna norma se contempla que deba citarse a los particulares o vecinos de las obras, que pretenda realizar el Municipio, ya que las partes del contrato son el Representante Legal del Municipio y el Contratista”.

Sobre la posible amenaza al derecho a la intimidad personal y familiar, el juez de tutela tampoco estimó que ésta se encontrara configurada, esgrimiendo las siguientes razones:

“El fundamento que movió a la Administración para la construcción de esa obra en ese punto exacto, fue en primer lugar la necesidad de la misma y en segundo lugar, el peligro que conlleva la vía circunvalar para el paso de los estudiantes que diariamente atraviesan la misma, para llegar a sus centros de estudios; éstas mismas razones y otras de interés social fueron aducidas por los Rectores de los Colegios con más número de estudiantes de Duitama como son Colegio Integrado Guillermo León Valencia, de más o menos 5.000 alumnos; Colegio Seminario, con 1.800 alumnos y Colegio Salesiano con 1.700 alumnos”.

“El derecho a la intimidad y el buen nombre no puede considerarse en peligro porque en el futuro los transeúntes puedan observar hacia el interior de un inmueble, puesto que sencillamente existen medios tan elementales para alejar las miradas curiosas como sería simplemente la colocación de cortinas; no se puede esgrimir esta supuesta violación frente a la construcción de un medio que dará cierta seguridad a tantos estudiantes”.

8. No habiendo sido impugnada la anterior sentencia el expediente de tutela fue remitido a esta Corporación y, seleccionado para su revisión, correspondió a esta Sala su conocimiento.

9. Con el objeto de verificar la distancia que separa el puente peatonal del inmueble de la actora, así como el daño y efecto de la obra sobre las redes de acueducto y alcantarillado, este Despacho mediante auto del 10 de septiembre de 1992, comisionó al Magistrado Auxiliar Rodolfo Arango Rivadeneira para practicar diligencia de inspección judicial en el lugar de los hechos. De la prueba practicada se concluyó - como figura en los planos y fotografías incorporados al expediente -, que no sólo el diseño original del puente fue modificado durante la ejecución del contrato sino que la construcción misma fue desplazada a una distancia de por lo menos un metro del inmueble de la accionante, evitándose así afectar las tuberías de agua y alcantarillado que de lo contrario habrían quedado bajo las bases del puente. El doctor Eduardo González Lamprea, subgerente de EMPODUITAMA, perito al que se le solicitó su comparecencia a la diligencia de inspección judicial, respondió así a la pregunta de si en su concepto el trazado y diseño originales del puente podían haber afectado los servicios de acueducto y alcantarillado:

De la prueba practicada igualmente se pudo establecer que

“en efecto de lo observado se puede deducir que el diseño y la construcción inicial del

puente peatonal fue modificado, corriéndolo en una distancia aproximada de 1 Mt. respecto de lo que originalmente se planeó, en donde se observa algún material de recebo. Igualmente, es de anotar que una columna de aproximadamente 1½ Mt. se levanta al costado derecho del puente, aparentemente inconclusa, debido al cambio en el diseño del mismo. Como bien se puede apreciar en el plano original del puente una de sus alas o escaleras de ingreso apuntaba directamente hacia el inmueble antes mencionado lo cual originó la inconformidad de la peticionaria. Sin embargo, como también se observa en el plano elaborado por el dibujante, en el puente construido no aparece la mencionada ala o entrada lateral al mismo, sino que la subida es en línea recta”.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Planeación urbana y participación de los miembros de la comunidad en la construcción de su ciudad

1. Del haz probatorio recaudado en el proceso de tutela resulta patente cómo, en la práctica, es posible conciliar a tiempo los intereses generales de la planeación urbana y los derechos individuales de personas posiblemente afectadas por la ejecución de obras públicas en beneficio de la comunidad, y ello gracias a la participación efectiva de los interesados.

Del conjunto de actividades públicas de regulación urbanística y ejecución de obras públicas emana una tensión dialéctica entre la gestión burocrática de dichos procesos y la participación ciudadana. La autoridad no debe limitarse a aplicar criterios técnicos en la construcción de obras, sin tener en cuenta la totalidad de beneficios y cargas que de ellas se derivan para las personas directamente afectadas por las soluciones urbanísticas. Los derechos políticos reconocidos constitucionalmente (CP art. 40) incorporan un derecho de participación de los ciudadanos en la construcción y orden de la ciudad, cada vez que ello sea posible y lo permitan la naturaleza y envergadura de las obras y proyectos públicos.

El derecho de participar en la construcción y orden de la ciudad se ejerce primariamente a través de los órganos representativos de los ciudadanos a nivel nacional, regional o local, además de articularse a través de su participación directa en las juntas administradoras locales (CP arts. 318, 323, 324). Sin embargo, la participación ciudadana no se restringe a la elección de sus ediles o representantes a juntas administradoras. Es necesario que el legislador consagre mecanismos que permitan la intervención de las personas beneficiadas o afectadas por las políticas públicas y su ejecución para que formulen sus aspiraciones, sugerencias, necesidades o quejas y llamen la atención sobre posibles dificultades no previstas. En este orden de ideas, como manifestaciones concretas del principio participativo, podrían establecerse en el futuro diversas formas de participación ciudadana en el procedimiento de formación o ejecución de planes tales como la divulgación de información pública, con el objeto de permitir a cualquier persona contar con suficientes elementos de juicio y poder expresar su opinión; la encuesta previa antes de adoptar un proyecto; las citaciones a entidades locales, juntas comunales y asociaciones de barrio inclusive, el reconocimiento de una facultad de iniciativa ciudadana con eficacia para promover la revisión o el cambio de algunas situaciones urbanísticas existentes.

Aunque es cierto - como lo afirma el juez de tutela de primera instancia - que la actual legislación no prevé ningún instrumento como los anotados para convocar a las personas afectadas en el proceso de diseño y ejecución de obras y planes urbanísticos, la administración no puede ser ciega a las circunstancias individuales o comunales, ni simplemente legitimar su actuación con fundamento en la prevalencia del interés general (CP art. 1) o en la función social de la propiedad (CP art. 58).

Derechos individuales y cargas en beneficio de la comunidad

2. Los derechos constitucionales del individuo , v. gr. la propiedad, la igualdad, la intimidad o el trabajo, pueden verse limitados de hecho por la ordenación del suelo a través de la planeación urbana. La construcción de puentes, avenidas, vías peatonales, parques, etc. transforma la relación individuo-espacio y puede tener variadas incidencias en la órbita de los derechos fundamentales. La intervención en la esfera patrimonial y humana del sujeto por el Estado, por lo mismo, no puede ser aleatoria y estar abandonada al arbitrio exclusivo de la autoridad, sino desplegarse siguiendo un razonable sistema de distribución de cargas y beneficios. El resultado final de un proceso de ordenación urbana puede ser la asignación desigual de ventajas y desventajas para los afectados. Por ello, la planeación y ejecución de obras públicas exige incorporar los principios de proporcionalidad, de distribución equitativa de los beneficios y cargas, y de compensación en caso de desigualdades irreductibles, principalmente por vía de la expropiación.

El principio de proporcionalidad aplicado a la planeación urbana exige contrastar los intereses públicos que se pretenden alcanzar con los medios empleados para ello, atendiendo a su adecuación y necesidad. Si el objetivo buscado con el diseño y construcción de una obra pública puede lograrse recurriendo a medios de igual eficacia pero menos gravosos, éstos deben preferirse a aquellos que perjudiquen mayormente a los ciudadanos afectados por la decisión. Un medio escogido para beneficiar a un alto número de personas es necesario si no existen otros medios alternativos que permitan, sin afectar el interés particular y dentro de las posibilidades disponibles, alcanzar el mismo objetivo.

La distribución equitativa de cargas y beneficios no hace relación a un simple factor cuantitativo. La naturaleza de los derechos vulnerados juega un papel importante en la estimación de lo razonablemente exigible a una persona como carga frente a los beneficios de terceros.

No obstante, en ocasiones extremas el sacrificio impuesto al interés particular es de tal magnitud que solamente es dable equilibrar la desigualdad mediante una indemnización. La necesidad reconocida en la ley de utilidad pública o interés social puede dar lugar a que el interés particular deba ceder ante el interés general (CP art. 58), evento en el cual la única vía posible de enderezar las cargas y mantener el principio de igualdad es la compensación, si ese desplazamiento supone no una reducción general de los derechos o beneficios de los miembros de la comunidad sino el sacrificio y privación individualizada del derecho de uno de ellos en aras del beneficio general. No proceder así implica exponer al Estado a tener que indemnizar los daños antijurídicos ocasionados por el desconocimiento del principio de igualdad de cargas para los administrados.

Derecho a la intimidad y limitaciones de la planeación urbana

3. Uno de los derechos que puede ser objeto de limitaciones como consecuencia de la construcción de obras públicas es la intimidad. La Constitución reconoce a toda persona el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar (CP art. 15), antes protegida por la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia. La finalidad principal de este derecho es resguardar un ámbito de vida privada personal y familiar, excluido del conocimiento ajeno y de cualquier tipo de intromisiones de otros, sin el consentimiento de su titular. El núcleo esencial del derecho a la intimidad define un espacio intangible, inmune a intromisiones externas, del que se deduce un derecho a no ser forzado a escuchar o a ver lo que no desea escuchar o ver¹, así como un derecho a no ser escuchado o visto cuando no se desea ser escuchado o visto.

Tradicionalmente, el domicilio es el lugar (fortaleza) de la persona donde se ejerce el derecho a la intimidad.

El mundo moderno con el crecimiento de las ciudades, los avances tecnológicos, la expansión de la informática y de las telecomunicaciones, representa para la vida privada del individuo una constante amenaza a su tranquilidad y a la intimidad de su hogar. En el campo de la planeación urbana, antiguos lugares residenciales pueden convertirse en poco tiempo en activas y bulliciosas zonas comerciales. La construcción de obras como túneles o puentes aledaños a inmuebles particulares pueden modificar radicalmente la estética del lugar, aumentar el ruido y la polución, exponer al peligro los bienes, afectar los servicios públicos y producir una mayor o menor desvalorización de las propiedades.

El cambio y la movilidad en la construcción de la ciudad es un proceso incontenible al igual que el desarrollo mismo de la sociedad que responde a la reproducción material y simbólica de la vida. Este proceso de reordenamiento urbano lleva implícito una inevitable conflictualidad social, dada la diversidad de intereses afectados por el cambio. Es por ello que se hace imperiosa la intervención del legislador y de las autoridades locales para regular y dirigir la actividad y las consecuencias de la construcción. Mientras no existan normas legales que respondan a esta sentida necesidad, el juez deberá tener en cuenta en la resolución de los litigios sobre la materia los principios de proporcionalidad, de distribución equitativa de cargas y beneficios y de compensación, derivados directamente de los principios constitucionales de legalidad, igualdad y protección de las autoridades.

Vulneración de los derechos a la intimidad y a la participación ciudadana por desproporción entre los fines buscados y las cargas impuestas

4. Un criterio de justa proporcionalidad entre beneficios comunitarios y cargas individuales debe guiar el proceso de planeación urbana. En el caso sub-examine, no existe duda sobre el interés general de la comunidad estudiantil en la construcción de un puente peatonal sobre una avenida circunvalar caracterizada por un tráfico de alta velocidad y frecuencia. No obstante, el medio escogido inicialmente para dar solución al problema de inseguridad vial se reveló adecuado pero innecesario. En efecto, como aparece en planos y fotografías, el diseño original del puente con sus entradas laterales y la cercanía de una de ellas al inmueble de la accionante, imponía a la misma una carga extraordinaria consistente en que su derecho fundamental a la intimidad personal y familiar se habría visto vulnerado por la constante e invasora mirada de los transeúntes que, de forma obligada, atisbarían hacia el interior de su

inmueble, convertido en centro focal con una enorme pérdida de privacidad para sus moradores.

Del estudio del diseño y la construcción del puente peatonal se pudo finalmente concluir que el objetivo de la administración al contratar la obra pudo lograrse sin imponer una carga desproporcionada a la propietaria del inmueble afectado. No es aceptable, en consecuencia, el razonamiento del Juez de tutela de primera instancia en el sentido que la peticionaria podría resolver el problema de las curiosas miradas simplemente con la “colocación de cortinas”, respuesta ésta que se revela insensible a la vulneración efectiva del derecho a la intimidad.

Contrariamente a lo sostenido por el juez que no encontró vulneración del derecho al debido proceso por no existir norma alguna que obligara a la administración a citar a los particulares o vecinos de la obra, la autoridad municipal - a través del ingeniero constructor - sí permitió la participación de la persona afectada y acabó accediendo a su solicitud de respetar sus derechos fundamentales a la intimidad y a la participación en la construcción y orden de la ciudad, inclusive procediendo a cambiar el diseño del puente y desplazar la construcción un metro para no afectar los servicios de agua y alcantarillado de la peticionaria.

Revocatoria del fallo revisado

5. Por las consideraciones expuestas, esta Sala procederá a revocar la sentencia revisada y a conceder la tutela de sus derechos a la intimidad personal y familiar y a la participación ciudadana en la construcción y orden de la ciudad a la señora MARIA DE LAS MERCEDES AVELLA DE BECERRA. No obstante, como quiera que la administración tomó a tiempo las medidas necesarias para evitar el desconocimiento de los derechos fundamentales de la petente, solamente se prevendrá a la autoridad para que no vuelva a incurrir en la conducta original que motivó esta acción (Decreto 2591 de 1991, art. 24).

DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 22 de abril de 1992, proferida por el Juzgado 21 de Instrucción Criminal de Duitama en el proceso de la referencia.

SEGUNDO.- CONCEDER la tutela solicitada por la señora MARIA DE LAS MERCEDES AVELLA DE BECERRA, teniendo en cuenta que la respectiva acción se ejerció con anterioridad a la construcción del puente peatonal y, en consecuencia, PREVENIR a la Secretaría de Obras Públicas de la Alcaldía Municipal de Duitama, para que en el futuro no vuelva a incurrir en las acciones y omisiones que suscitaron la presente tutela.

TERCERO.- LIBRESE comunicación al Juzgado 21 de Instrucción Criminal de Duitama con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

(Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los veintitrés (23) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y dos).

1 Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-403 del 3 de junio de 1992.