

T-550-92

Sentencia No. T-550/92

#### DEMANDA DE TUTELA-Rechazo/PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA

Hizo bien la Sala Penal de la Corte Suprema en rechazar la acción instaurada, para dar oportunidad al peticionario de acceder al medio de defensa en que consiste la impugnación.

Lo anterior no significa que el petente perdiera la posibilidad de ejercer la acción de tutela, ni que ésta se entendiera agotada, pues la negativa de trámite tiene lugar en defensa de las garantías procesales de la persona y por tanto de ella no podría derivarse el perjuicio al derecho cuyo ejercicio se pretende asegurar.

#### ACCION DE TUTELA-Desistimiento/PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL

Así como se reconoce el derecho a impugnar que asistía a la persona, también debe insistirse en el carácter público que adquiere el trámite de la tutela cuando se refiere a puntos que, como en el presente caso, afectan el interés general. Ese el motivo para que esta Sala halle inadmisibles el desistimiento de la acción o de la impugnación correspondiente se en su decisión, como aquí ocurre, están comprometidos aspectos relacionados con el bien colectivo, pues en tales situaciones, por aplicación del principio consagrado en el artículo 1º de la Carta, debe prevalecer el interés general, ya que no están en juego exclusivamente las pretensiones individuales del actor. Pues es cierto que éste no se halla obligado a impugnar, pues como antes se dice, se trata de un derecho o prerrogativa que la Constitución le confiere, pero una vez presentada la impugnación, el juez o tribunal competente para resolver sobre ella debe poder proferir su fallo sin estar limitado por el querer individual del impugnante.

#### LIBERTAD DE LOCOMOCION-Vulneración/ESPACIO PUBLICO-Cierre de calles

Tanto la actuación de autoridad no competente como la del particular que se adueña del espacio público lesionan dos derechos consagrados en la Constitución: el individual de libre locomoción y el colectivo, que corresponde a toda la comunidad, relativo al uso del espacio público. No queda al arbitrio de cada institución estatal, o del funcionario que la dirige o administra disponer el cierre de sus vías adyacentes o de las que le dan acceso a sus

edificios o instalaciones, puesto que compete a las autoridades locales resolver lo pertinente, siendo factible, eso sí, que éstas confieran autorizaciones especiales con base en las consideraciones ya expresadas.

#### DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD-Cierre de Calles

La resolución de apertura de las vías aledañas únicamente tendrá efecto transcurrido un plazo razonable para que el DAS obtenga autorización especial de la autoridad distrital competente con el objeto de mantener el cierre de las vías. En caso de no obtenerse autorización distrital para mantener cerradas las vías, la aludida libertad de locomoción en la zona puede ser objeto de restricciones -tal como lo estipulan los tratados internacionales en mención- diseñando medios de control que impliquen la certidumbre de las autoridades en el sentido de que quienes allí transiten estén desarmados y no representen peligro alguno para las vidas y los bienes potencialmente afectados por actos terroristas, para lo cual es lógico que se los registre y se los identifique plenamente por la autoridad. Al fin y al cabo el derecho a la vida, aquí altamente comprometido como ya lo han probado los acontecimientos que motivaron el cierre objeto de la acción, es el primero de los derechos y prevalece sobre todos los demás.

#### ACCION DE TUTELA/ACCION POPULAR

Tratándose de asuntos que comprometen tanto el bien de la colectividad como el derecho fundamental de la persona considerada individualmente, la existencia de la acción colectiva no excluye la de tutela en cuanto una y otra tienen finalidades constitucionales distintas. Quien instaure la acción de tutela alegando su propio perjuicio o la amenaza de su derecho debe probarlo pues en caso de no poder hacerlo, se concluye que no es su propio interés el que está en juego, excluyéndose así la vía de la tutela y dando paso a la acción popular.

#### SALA TERCERA DE REVISION

Expedientes: T-3573 y T-3129

Actores: JAIME ENRIQUE LOZANO contra el DAS.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los siete (7) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992).

## I. INFORMACION PRELIMINAR

La Corte Constitucional fallará sobre los dos procesos de la referencia en una sola sentencia, ya que se trata de igual acción de tutela, intentada por el mismo ciudadano, en ambos casos contra el DAS y por idénticos motivos.

El actor es el señor JAIME ENRIQUE LOZANO, quien recurre a la acción de tutela en relación con los siguientes hechos:

1. Considera el señor LOZANO que con el cierre de las calles 18 y 19 entre carreras 28 y 27 y demás vías adyacentes a la actual sede del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, se le está vulnerando el derecho fundamental a la libre locomoción consagrado en el artículo 24 de la Constitución Política. Estima que también se violan los artículos 1, 2, 4, 6 y 13 de la Carta Política.
2. Solicita la inmediata restitución de las vías públicas derribando los obstáculos existentes (vallas, casetas, cercas), que impiden el libre paso de personas y vehículos.

Esta acción de tutela fue presentada inicialmente ante la H. Corte Suprema de Justicia, cuya Sala Penal en providencia del 30 de marzo de 1992 se negó a resolver el amparo solicitado por considerar que la

demanda debió incoarse ante jueces de inferior categoría para que al tramitarse una posible impugnación pueda conocerla este Tribunal como superior jerárquico. Dijo la Sala:

“Ello es así porque si la acción de tutela se invoca directamente ante la Corte Suprema de Justicia, por no tener superior jerárquico, el actor se verá privado de una instancia...”.

Impugnado este pronunciamiento correspondió a la Sala Plena decidir sobre el particular. En fallo del 28 de mayo de 1992, la Corte denegó la impugnación con los siguientes argumentos:

- Los Magistrados integrantes de las respectivas salas especializadas tienen la misma jerarquía institucional y no resulta posible que una de ellas pueda revisar las decisiones adoptadas por otra Sala.
- Existe una notoria contradicción entre la disposición que reglamenta la acción de tutela y la propia Constitución, lo que conduce a una completa falta de competencia por parte de la Corte para decidir sobre las impugnaciones interpuestas contra las decisiones de una de sus salas.

El interesado, ante la decisión adoptada por la H. Corte Suprema de Justicia, presentó nuevamente demanda de tutela ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Laboral, la cual decidió mediante providencia del 24 de abril de 1992. Para entonces no se había resuelto aún la impugnación por él solicitada en su primera acción ante la Corte Suprema de Justicia.

El Tribunal Superior denegó la tutela solicitada con base en los siguientes argumentos:

1. La libertad de circulación no es absoluta sino que tiene limitaciones. El hecho de encontrar una vía cerrada “no constituye una afrenta al derecho consagrado por el artículo 24 de la Carta, por tratarse de un acto impersonal...”.
2. La causa de la violación puede constituir más bien una contravención especial de Policía por obstaculizarse el tránsito de personas o vehículos en vía pública, es decir que existen otros medios de defensa judicial.
3. El derecho fundamental constitucional no ha sido en ningún momento vulnerado pues se trata de una conducta más de orden policivo y por eso no hay razón para tutelar un derecho que aparece incólume en la persona del señor LOZANO.

El accionante impugnó la anterior decisión pero posteriormente desistió del recurso que debía surtir ante la Corte Suprema de Justicia.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La acción de tutela instaurada directamente ante los altos tribunales de justicia

Ya que es competente, según lo disponen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Carta, 31, 32, 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991, entra la Corte Constitucional a revisar los fallos proferidos por las autoridades judiciales frente a la presente acción de tutela.

Analiza inicialmente esta Corte las providencias emanadas de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal y Sala Plena.

La Sala Penal denegó la acción por haber sido interpuesta directamente ante esa instancia lo cual, en su criterio, anulaba cualquier posterior impugnación por carecer ese organismo de superior jerárquico ante el cual pudiera surtirse el citado recurso. Al respecto, manifiesta la Corte Suprema: "...si la acción de tutela se invoca directamente ante la Corte Suprema de Justicia, por no tener superior jerárquico, el actor se vería privado de una instancia que, tal como lo dejó consignado anteriormente, se halla consagrada en el artículo 31...". La decisión fue confirmada por la Sala Plena de la Corporación.

La Corte Constitucional comparte el criterio que se acaba de transcribir puesto que entiende la posibilidad de impugnación del fallo de tutela como un derecho inalienable de la persona, concedido en forma directa y para todos los casos por el Constituyente. La consecuencia lógica de esa concepción -en particular si se tiene en cuenta la declaratoria de inexecutable del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 que consagraba normas especiales sobre impugnación respecto de fallos de los altos tribunales<sup>1</sup> - es el reconocimiento de la situación que surgirá ante la inexistencia de superior jerárquico que pudiera resolver sobre la impugnación del fallo si este ha sido proferido por una de las cabezas de la Rama Judicial del poder público, bien en la jurisdicción ordinaria, ora en la de lo Contencioso Administrativo, pues dentro de la estructura consagrada en la Constitución (Título VIII), ni la Corte Constitucional, ni la Corte Suprema de Justicia, ni el Consejo de Estado tienen superior jerárquico que pudiera gozar de jurisdicción o de competencia para confirmar o revocar sus providencias por la vía de la impugnación. La Corte Suprema y el Consejo de Estado únicamente pueden ser tribunales de segunda instancia y, en el caso de la Corte Constitucional, como ella lo tiene dicho en reiterada jurisprudencia, su función en la materia se contrae exclusivamente a la revisión eventual de los fallos de primera y segunda instancia, según perentorio mandato de los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política.

Hizo bien, entonces, la Sala Penal de la Corte Suprema en rechazar la acción instaurada, para dar oportunidad al peticionario de acceder al medio de defensa en que consiste la impugnación. Lo anterior no significa que el petente perdiera la posibilidad de ejercer la acción de tutela, ni que ésta se entendiera agotada, pues la negativa de trámite tiene lugar en defensa de las garantías procesales de la persona y por tanto de ella no podría derivarse el perjuicio al derecho cuyo ejercicio se pretende asegurar. En otras palabras, era admisible y ajustado a la Constitución que el accionante presentara de nuevo su demanda de tutela ante un Tribunal de Distrito Judicial, como en efecto lo hizo.

Procede entonces la Corte a revisar el fallo proferido por este Tribunal respecto de la acción de tutela instaurada en la segunda ocasión por el ciudadano Jaime Enrique Lozano.

Advierte esta Corporación que, así como se reconoce el derecho a impugnar que asistía a la persona, también debe insistirse en el carácter público que adquiere el trámite de la tutela cuando se refiere a puntos que, como en el presente caso, afectan el interés general. Ese el motivo para que esta Sala halle inadmisibles el desistimiento de la acción o de la impugnación correspondiente se en su decisión, como aquí ocurre, están comprometidos aspectos relacionados con el bien colectivo, pues en tales situaciones, por aplicación del principio consagrado en el artículo 1º de la Carta, debe prevalecer el interés general, ya que no están en juego exclusivamente las pretensiones individuales del actor. Pues es cierto que éste no se halla obligado a impugnar, pues como antes se dice, se trata de un derecho o prerrogativa que la Constitución le confiere, pero una vez presentada la impugnación, el juez o tribunal competente para resolver sobre ella debe poder proferir su fallo sin estar limitado por el querer individual del impugnante.

Derechos que afecta el cierre de una vía pública. Libertad de locomoción. Espacio Público. Competencias

El cierre de una vía pública, con independencia de su origen, tiene como efecto práctico el imposible tránsito de peatones y vehículos por el área demarcada o limitada mediante obstáculos, tapias, alambrados u otras formas de obstrucción.

El cierre puede provenir de orden emanada de autoridad pública o de la decisión unilateral de una o varias personas que, de hecho, establecen barricadas para impedir el paso. En la primera hipótesis habrá que determinar, como se hace en el presente fallo, la competencia

de esa autoridad para adoptar la determinación, de lo cual resultará la validez o invalidez de ésta y el alcance de la restricción impuesta, que en todo caso no puede ir más allá de lo previsto en la Constitución y la ley, mientras que en el segundo evento es ostensible, como ya esta Sala lo ha manifestado, una apropiación contra derecho del espacio público y, por ende, un abuso por parte de quien pone en práctica el mecanismo de cierre<sup>2</sup>.

Tanto la actuación de autoridad no competente como la del particular que se adueña del espacio público lesionan dos derechos consagrados en la Constitución: el individual de libre locomoción y el colectivo, que corresponde a toda la comunidad, relativo al uso del espacio público.

La libertad de locomoción, a la cual alude el artículo 24 de la Carta, implica que toda persona, salvo las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio.

Según se infiere de la norma y de las disposiciones consagradas en convenios y pactos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968), únicamente la ley puede introducir restricciones, generalmente vinculadas con razones de seguridad, orden público, salud pública o aplicación de decisiones judiciales, todas las cuales se encuadran dentro de los criterios a cuyo amparo el derecho mencionado no es absoluto y está supeditado al interés general reconocido por el legislador.

En cuanto al espacio público, es claro que las vías públicas forman parte esencial del mismo pues están concebidas para cumplir un fin de interés público y han sido reservadas para el libre tránsito de los habitantes, de lo cual se desprende que su disponibilidad no puede quedar librada a la voluntad de los particulares ni a la decisión de organismos administrativos a los cuales no se confía por la Constitución la responsabilidad atinente a la normación, planificación y regulación de su uso.

Al tenor del artículo 82 de la Carta, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual -agrega la misma norma- prevalece sobre el interés particular.

El artículo 313 de la Constitución atribuye a los concejos municipales la función de

reglamentar los usos del suelo, mientras que el artículo 315 encomienda a los alcaldes las funciones de cumplir y hacer cumplir en el respectivo municipio las normas constitucionales y legales así como las que expida el Concejo (numeral 1º), actuar como primera autoridad de policía (numeral 2º) y dirigir la acción administrativa en el municipio (numeral 3º), todo lo cual lleva a concluir que es del resorte de las autoridades municipales, dentro de sus respectivas órbitas de competencia, lo relacionado con apertura, disposición y uso de las vías públicas, sin que en ello tengan injerencia autoridades nacionales o departamentales, de lo cual se concluye que el DAS en el presente caso no gozaba de competencia para ordenar el cierre de las calles a que se refiere el demandante.

Ahora bien, las vías públicas, por expresa disposición legal, “no podrán ser encerradas en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito” (Ley 9a. de 1989), lo cual no obsta para que, por las expresadas razones de seguridad, salubridad y orden público, las autoridades competentes -que lo son las municipales- otorguen permisos o profieran actos administrativos, dentro de las prescripciones legales, para permitir o establecer el cierre de ciertas vías o para limitar o restringir el paso de vehículos o personas, de acuerdo con las circunstancias específicas.

Las vías públicas frente al poder de policía

Como referencia específica al asunto sub-examine, debe resaltarse, además, que los alcaldes, a quienes según se vió está confiada la función de actuar como cabeza de la policía local, están habilitados para definir en concreto los mecanismos que deban operar en situaciones que, por representar amenaza de daño a la comunidad, a la vida o a los bienes de las personas o al patrimonio de las propias entidades públicas, ameriten limitaciones al ejercicio del derecho al uso del espacio público o a la libertad de locomoción en determinados sectores o en ciertos momentos. Así lo ha reconocido de tiempo atrás el Consejo de Estado, cuyo criterio en esta materia acoge la Corte Constitucional:

“De conformidad con la Constitución y la Ley, las libertades públicas han sido reguladas por un conjunto normativo al que suele denominarse Derecho o Régimen de Policía, el cual tiene por objeto determinar el campo de acción de tales libertades de modo que la sociedad no resulte perjudicada por su desordenado o arbitrario ejercicio. De ahí que sea considerado como elemento determinante del orden público...”<sup>3</sup> .

Según puede observarse, los alcaldes están investidos de autoridad suficiente tanto para disponer, en caso de ocupación, la restitución de bienes de uso público, entre los cuales se encuentran las vías públicas urbanas o rurales, de conformidad con el Código Nacional de Policía (artículo 132), como para señalar restricciones en lo relativo a su uso por razones de interés común, sin que el razonable ejercicio de esta facultad represente desconocimiento de derechos o garantías constitucionales.

El desempeño de funciones como las descritas corresponde por antonomasia al papel que juega la autoridad local y en forma preferente el alcalde, pues concierne a la administración concreta y efectiva de asuntos que tocan con el interés directo de quienes habitan el municipio, para hacer realidad dentro de éste los mandatos constitucionales de protección a las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y de seguridad en el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2º C.N); garantía de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Preámbulo y artículo 2º) y prevalencia del interés general (artículo 1º).

Ahora bien, sobre el carácter y los efectos del proceso policivo, la Corte comparte el criterio del Consejo de Estado al interpretar el inciso final del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor “la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no juzga las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados especialmente por la ley”. Dijo así esa Corporación: “Del mismo modo el órgano ejecutivo sin entorpecer la misión del órgano judicial, cumple funciones propias de esta rama del poder, cuando por medio de sus funcionarios de policía dicta sentencias civiles o penales. Es en estos casos precisamente cuando encontramos, sin que ello pueda reputarse de insólito, jueces ubicados dentro del poder ejecutivo. Naturalmente que con esto no se quiere significar en modo alguno que se desconozca la esencia y la filosofía de la separación de los poderes.

Vemos también cómo para el mejor éxito de la gestión del Estado aquellas controversias menores, que por cierto son muy abundantes, deben ser tramitadas y falladas por autoridades ejecutivas del orden policial, pues de otra manera se afectaría el mismo orden público, puesto que el aparato judicial por sí recargado, no estaría en condiciones ni en capacidad de resolver esta multiplicidad de asuntos menores que desde luego revisten gran importancia en la vida de relación.

Y precisamente porque las decisiones de los funcionarios de policía son verdaderas sentencias, la ley las excluye como materia acusable ante esta jurisdicción como lo hacía el artículo 73 de la Ley 167 de 1941 y ahora lo hace el artículo 82 del Decreto 001 de 1984. Y el legislador fue sabio cuando estableció esta excepción, pues las decisiones jurisdiccionales como deben reputarse las dictadas por funcionario ejecutivos, distinguiéndose así de las dictadas por el órgano judicial que deben llamarse judiciales por ser la especie, tienen fuerza de cosa juzgada, que según los doctrinantes consiste en que no hay remedio de derecho directo o indirecto para poner en discusión lo decidido, y que el juez no puede por su propia iniciativa modificar su esencia. Además, toda autoridad debe tener en cuenta el fallo y ceñir a él sus actos y decisiones, obligación que comprende a todas las autoridades. En síntesis, pues, lo que tiene fuerza de cosa juzgada debe tomarse como verdadero y no puede ser materia de discusión en ninguna jurisdicción”4 .

#### Examen de este caso

La situación considerada por la Corte en esta oportunidad se refiere al cierre de las calles 18 y 19 entre carreras 28 y 27 en Santa Fe de Bogotá, D.C., adyacentes a las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, que por ser vías públicas encajan dentro del concepto de espacio público

Dadas estas condiciones, no tenía competencia el Director del DAS, como organismo del orden nacional, para resolver sobre su cierre u obstrucción para el tránsito de personas y vehículos, pues cualquier decisión sobre uso del suelo urbano corresponde a las autoridades municipales, con mayor razón si se trata de ejercer el poder de policía.

Que el indicado organismo tenga a su cargo la función técnica de la seguridad como integrante del Gobierno nacional en lo que se refiere a esa materia (artículo 115, inciso 2º, de la Constitución Política) en nada modifica la preceptiva constitucional en relación con las responsabilidades confiadas a otras agencias estatales, concretamente las del nivel local, en punto de la utilización, integridad y preservación del espacio público y en cuanto al uso del suelo urbano.

Pese a las funciones que le son propias, tampoco era de competencia de este Departamento estatuir limitaciones a la libertad de locomoción por vía general, es decir, sin referencia a determinadas personas sino con efecto para todas las que pudieran necesitar o querer

transitar por el sector.

Pero, desde luego, no escapa la Corte que la situación hoy existente en el caso particular de la sede del DAS en la capital de República tiene clara y justificada motivación en antecedentes ampliamente conocidos relacionados con la actividad criminal de grupos terroristas que incursionaron en las inmediaciones del edificio para cumplir nefastos designios que cobraron en su momento una elevada cifra de víctimas y causaron enormes perjuicios materiales.

Mal podría esta Corporación desatender el criterio de seguridad, apenas natural cuando se trata de la delicada misión que corresponde cumplir a tal organismo para beneficio de toda la comunidad. Los riesgos son muy grandes y las medidas de precaución indispensables.

Pero, claro está, la determinación del uso del suelo y el desarrollo de las políticas de urbanismo en cada municipio o distrito atañe a las autoridades locales.

En consecuencia, la resolución de apertura de las vías aledañas únicamente tendrá efecto transcurrido un plazo razonable para que el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, obtenga autorización especial de la autoridad distrital competente con el objeto de mantener el cierre de las vías por los motivos ya expuestos.

Obviamente, vencido el plazo sin que se hubiere otorgado el aludido permiso, se abrirán las vías mencionadas para que tengan cabal aplicación las garantías constitucionales que mediante esta sentencia se protegen.

Dichas garantías no excluyen las medidas de seguridad que dentro de sus competencias y atribuciones, pueden establecer el DAS y las autoridades distritales para la adecuada defensa de las personas, residencias, despachos públicos y establecimientos comerciales e industriales que operan en el sector. Por el contrario, así lo exige la misma función estatal referida en el inciso 2º del artículo 2º de la Carta Política.

Por ejemplo, en caso de no obtenerse autorización distrital para mantener cerradas las vías, la aludida libertad de locomoción en la zona puede ser objeto de restricciones -tal como lo estipulan los tratados internacionales en mención- diseñando medios de control que impliquen la certidumbre de las autoridades en el sentido de que quienes allí transiten estén

desarmados y no representen peligro alguno para las vidas y los bienes potencialmente afectados por actos terroristas, para lo cual es lógico que se los registre y se los identifique plenamente por la autoridad. Al fin y al cabo el derecho a la vida, aquí altamente comprometido como ya lo han probado los acontecimientos que motivaron el cierre objeto de la acción, es el primero de los derechos y prevalece sobre todos los demás.

#### Los otros medios de defensa judicial

Sobre la existencia de otro medio de defensa judicial que pudiera hacer improcedente la tutela en aplicación de lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución, la Corte se aparta de la perspectiva a partir de la cual resolvió el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá. En efecto, según ya se expresó y tal como lo afirma el Tribunal, el Código Nacional de Policía establece en el artículo 132:

“Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición y también de apelación para ante el respectivo gobernador”.

La disposición constitucional establece que la acción de tutela solo procede “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial” (subraya la Corte), que según el concepto del Tribunal lo es en este caso el proceso policivo ante la alcaldía correspondiente.

Al respecto debe puntualizar la Corte que el objeto del enunciado mecanismo difiere del atribuido por el Constituyente al procedimiento preferente y sumario consagrado en el artículo 86 de la Carta. No se trata de la protección efectiva del derecho que tiene toda persona a la libre locomoción como derecho constitucional fundamental -en cuyo caso podría aceptarse como medio de defensa judicial excluyente de la tutela- sino de la vía jurídica oponible por parte del Estado a quienes han invadido u ocupado bienes de uso público.

En consecuencia, si no era el peticionario en el caso concreto sino la comunidad por conducto de autoridad pública quien contaba con la opción indicada por el Tribunal como forma idónea e inmediata de obtener la garantía cierta de su derecho, aquél tenía expedita la acción de

tutela con miras a impetrar que ese derecho desde el punto de vista individual le fuera amparado judicialmente.

En el mismo sentido debe tomarse la vía que, también en interés de la colectividad ha sido prevista expresamente por la Ley 9 de 1989, en su artículo 8º:

“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 numeral 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil”.

Desarrollando esta disposición, el artículo 6º del Decreto 2400 de 1989 prescribe:

“Artículo 6º La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil, podrá ser ejercida 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”.

Este medio de defensa judicial, que se inscribe dentro de la previsión genérica de las acciones populares contempladas en el artículo 88 de la Constitución, no está destinado a la protección concreta de la persona afectada cuando se vulnera o amenaza su libertad fundamental de locomoción, sino que tiene por objeto el interés colectivo en que consiste el espacio público, “su uso, goce y disfrute”, como lo dice la misma norma legal, de manera similar a como acontece con el derecho al ambiente sano.

Sobre el tema ya ha tenido ocasión de señalar esta Corte que, tratándose de asuntos como los mencionados, que comprometen tanto el bien de la colectividad como el derecho fundamental de la persona considerada individualmente, la existencia de la acción colectiva no excluye la de tutela en cuanto una y otra tienen finalidades constitucionales distintas.

Ha declarado al respecto esta misma Sala:

Pero si, además, una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa (perturbación del medio ambiente) está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales o los de su familia, al poner en peligro su vida, su integridad o su salubridad, cabe la acción de tutela en cuanto a la protección efectiva de esos derechos fundamentales en el caso concreto, sin que necesariamente el amparo deba condicionarse al ejercicio de acciones populares.

El artículo 86 de la Constitución contempla expresamente la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales como las razones que hacen jurídicamente idónea la acción de tutela, siendo claro que la acción popular no necesariamente obra como medio de defensa judicial adecuado a la eficaz protección de los derechos del individuo, en especial cuando está de por medio la circunstancia de un perjuicio irremediable que podría prevenirse por la vía de la tutela, sin detrimento del uso colectivo de aquella para los fines que le son propios, según lo dicho.

Desde este punto de análisis se considera que una acción de tutela instaurada por persona directa y ciertamente afectada (artículo 10 del Decreto 2591 de 1991) puede prosperar en casos como el que se estudia, claro está sobre la base de una prueba fehaciente sobre el daño soportado por el solicitante o respecto de la amenaza concreta por él afrontada en el campo de sus derechos fundamentales (artículo 18 Decreto 2591 de 1991). Igualmente deberá acreditarse el nexo causal existente entre el motivo alegado por el peticionario para la perturbación ambiental y el daño o amenaza que dice padecer. Únicamente de la conjunción de esos tres elementos puede deducirse la procedencia de la acción de tutela para que encaje dentro del artículo 86 de la Constitución”5.

Claro está que, como allí mismo se indica, quien instaure la acción de tutela alegando su propio perjuicio o la amenaza de su derecho debe probarlo pues en caso de no poder hacerlo, se concluye que no es su propio interés el que está en juego, excluyéndose así la vía de la

tutela y dando paso a la acción popular.

Empero, en el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, la misma naturaleza de la libertad de locomoción, que extiende el escenario de su ejercicio a todo el territorio nacional (artículo 24 de la Constitución) la sola circunstancia del cierre de una vía lleva implícito el efecto de que se afecte o disminuya el derecho a circular libremente. Otra cosa es que la restricción en el caso y en la zona de que se trata tenga justificación y sea aplicable válidamente según las disposiciones legales; determinarlo corresponderá precisamente al juez que resuelva sobre la acción.

Fluye entonces sin dificultad la consecuencia de que una persona en particular puede verse afectada por el cierre de la vía pública y que su interés no sea adecuadamente protegido por la acción popular que busca preservar, por definición, los generales. Ello hace idónea y pertinente la acción de tutela, tal como acaece en el proceso que nos ocupa.

#### IV. DECISION

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero: REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Laboral de Santa Fe de Bogotá dentro de la presente acción de tutela el 24 de abril de 1992.

Segundo: CONCEDER la tutela impetrada, ordenando al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que, en un término razonable que no podrá exceder de 30 días comunes contados a partir de la notificación de esta providencia, solicite, tramite y obtenga -si ya no lo ha hecho- permiso especial de la autoridad distrital competente para continuar aplicando la medida de cierre de las calles 18 y 19 entre carreras 28 y 27 de Santa Fe de Bogotá, aledañas a las instalaciones en las cuales funciona dicho Departamento.

Tercero- Si el permiso se concede, el uso del espacio público en el sector aludido deberá ajustarse a las instrucciones que imparta la autoridad competente al concederlo. Si, por el contrario, transcurre el término otorgado sin haberse obtenido la autorización, deberán abrirse las citadas vías para el uso público, con las debidas precauciones y medidas de

seguridad que el propio Departamento Administrativo determine según la ley y dentro de la órbita de sus competencias.

Cuarto- La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá tendrá a su cargo la responsabilidad de velar por el adecuado cumplimiento de esta providencia.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia N° C-547 del 1º de octubre de 1992.  
Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

2 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia No.T-518 del 16 de septiembre de 1992.

3 Cfr. Consejo de Estado. Concepto 0546 del 4 de junio de 1990. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Doctor Javier Henao Hidrón.

4 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 12 de abril de 1985.

5Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo N°T-437 del 30 de junio de 1992.