

Sentencia No. SU-202/94

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO DE TRAMITE/DERECHOS FUNDAMENTALES-Protección/PERJUICIO IRREMEDIABLE/EDIFICIOS-Construcción/LICENCIA DE CONSTRUCCION-Falta de notificación

Aunque en principio no procede la tutela contra los actos de trámite o preparatorios, que simplemente se limitan a ordenar que se adelante una actuación administrativa dispuesta por la ley, de manera oficiosa por la administración, en ejercicio del derecho de petición de un particular o cuando éste actúa en cumplimiento de un deber legal, excepcionalmente, algunos actos de trámite o preparatorios, pueden conculcar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, en cuyo caso, sería procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo. La tutela en este evento, además de lograr la protección de los derechos constitucionales conculcados o amenazados, tiene la misión de impedir que la administración concluya la actuación administrativa con desconocimiento de dichos derechos. Esta modalidad de protección de los derechos fundamentales sólo puede ser utilizada antes de que se profiera el acto definitivo.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia/PERJUICIO IRREMEDIABLE-Inexistencia/LICENCIA DE CONSTRUCCION

No es procedente conceder la tutela como mecanismo transitorio, en el caso sublite, para evitar un perjuicio irremediable, por cuanto la Sala no puede deducir ni de la petición de la interesada ni del acervo probatorio que obra en autos, la existencia de un perjuicio de esta naturaleza, por cuanto no existen elementos de juicio que permitan determinar en que forma la accionante resulta perjudicada con las edificaciones que autoriza la licencia de construcción. La construcción de los edificios, por si misma, no determina necesariamente el que se pudiera llegar a ocasionar un perjuicio irremediable a la accionante.

REFERENCIA:

EXPEDIENTE T-23015.

PROCEDENCIA:

CONSEJO DE ESTADO.

TEMA:

PETICIONARIO:

CLAUDIA TORRES PUYANA.

MAGISTRADO:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D. C., abril veintiuno (21) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, revisa el proceso de acción de tutela ejercida por CLAUDIA TORRES PUYANA, a través de apoderado, contra el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, fallado en primera instancia por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en segunda instancia por el Honorable Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES.

A. La Pretensión.

El apoderado de la accionante solicita:

1. “Que se disponga que mi mandante debe ser oída en el proceso administrativo que resolvió afirmativamente la petición de Licencia de Construcción formulada por PROMOTORA GUDAVI LTDA. Y CIA. S. EN C., respecto de la construcción de las edificaciones a que se ha hecho mención”.
2. “Que mientras se surte el correspondiente procedimiento, se suspenda la mencionada Licencia de Construcción No. 001656 del 24 de febrero de 1992”.
3. “Que, así mismo, mientras se surte dicho procedimiento, se ordene el inmediato cese de las obras de construcción que actualmente se adelantan en el lote mencionado”.

B. Hechos.

El apoderado de la accionante presenta como hechos que sustentan la acción de tutela, los siguientes:

1. "...mi mandante es propietaria del lote de terreno distinguido con el número 16 de la Urbanización Rosales, el cual tiene una cabida de 1.540.81 varas cuadradas, y está comprendido dentro de los siguientes linderos: Sur, con el lote No. 15; Norte, con el lote No. 17; Occidente, con la carrera 6a. denominada anteriormente como avenida o calle 77 según el plano de loteo de ROSALES COMPAÑIA URBANIZADORA LIMITADA, y Oriente, con el callejón cedido al Distrito de Bogotá".

2. "La sociedad PROMOTORA GUDAVI LTDA. Y CIA. S. EN C. radicó el 12 de mayo de 1989, bajo el No 117847, un proyecto urbanístico para obtener la licencia de construcción de dos edificaciones denominadas FUNDADORES en el lote de terreno distinguido con el No. 76-34 de la carrera 6a. En virtud de esta solicitud, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital expidió la licencia No. 005945, del 8 de febrero de 1990. Dichas dos edificaciones autorizadas serían levantadas en el lote colindante con el inmueble de propiedad de la señora Torres, ya referido".

3. "Posteriormente, el 10 de junio de 1990 se radicó una solicitud para la modificación del proyecto y para la aprobación del reglamento de propiedad horizontal, mediante la cual se peticionó modificar los niveles y agregar un sótano más. Las edificaciones solicitadas tendrían una altura de siete (7) u ocho (8) pisos y dos (2) sótanos con once (11) niveles en total más sótano para sesenta y dos (62) apartamentos y ciento cincuenta y cinco garajes (155) de los cuales (9) eran para visitantes".

4. "El 2 de septiembre de 1991 la PROMOTORA GUDAVI LTDA. Y CIA. S. EN C. radicó el anteproyecto solicitando mayor altura por compensación para espacio público y adicionó una torre más, con base en el decreto 1025 de 1987".

5. "El Jefe de la Unidad de Desarrollo Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Santafé de Bogotá, Dr. Gonzalo Ruiz Murcia y la Jefe de división Zona

Chapinero, Dra. Juana Sanz Montaña, autorizaron la solicitud y expidieron la Licencia de Construcción No 001656 del 24 de febrero de 1992, así: Para edificio Parque 76 con tres (3) torres; Torre A de diecisiete (17) pisos, Torre C de quince (15) pisos y Torre B de doce (12) pisos para un total de cuarenta (40) apartamentos, tres (3) sótanos, ciento cuarenta y nueve (149) parqueos para residentes y seis (6) parqueos para visitantes (marcados en el interior del predio y en el primer piso en zona de uso público) equipamiento comunal según planos y documentación presentados”.

6o. “La Unidad de Desarrollo Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Santafé de Bogotá, al desarrollar el procedimiento previsto en la ley para la concesión de la licencias de construcción, omitió alegremente y sin ninguna razón la comunicación de la solicitud de licencia a los vecinos del inmueble en el que se construirían las edificaciones. Dicha citación se debía llevar a cabo según lo dispuesto por el primer inciso del artículo 65 de la ley 9a. de 1989, para efectos de que citados vecinos pudieran hacerse parte y hacer valer sus derechos”.

7o. “En esas condiciones y con absoluta pretermisión de lo dispuesto en el artículo 35 ibídem, la mencionada Unidad procedió a expedir la Licencia de Construcción No 001656 del 24 de febrero de 1992”.

8o. “Amparada en esta licencia, la PROMOTORA GUDAVI LTDA. Y CIA. S. EN C. se encuentra actualmente desarrollando la fase inicial de la construcción de varios edificios en el lote en mención”.

9o. “Enterada de esta decisión cuando vió el desarrollo de las obras, mi mandante se dió por notificada por conducta concluyente del acto administrativo que contenía la licencia de construcción mediante la interposición contra él del correspondiente recurso de reposición y subsidiariamente el de apelación, por memorial radicado el 11 de febrero de 1993, bajo el No. 9302528”.

10o. “La Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de Planeación, al estudiar el caso, llegó a la conclusión de que efectivamente se habían vulnerado los derechos de mi mandante, y recomendó que se anulara la licencia de marras”.

11o. “Empero, dicha recomendación fue flagrantemente desatendida por la señora Jefe de la

División Zona Chapinero del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Antes bien, la funcionaria procedió a emitir la resolución No 394 del 6 de abril de 1993. En dicha providencia, esgrimiendo razones que revelaban – por decir lo menos – su absoluto desconocimiento de las normas jurídicas se rechazó el recurso de reposición y como si fuera poco se negó la concesión del de apelación”.

12o. “La mencionada funcionaria, Dra. Juana Sanz Montaña, tiene como profesión la de arquitecta y por su actuación en este caso la Personería Delegada para el Medio Ambiente y el desarrollo Urbano le ha iniciado formal investigación disciplinaria”.

13o. “Contra la providencia mencionada, el 19 de mayo de 1993, el apoderado de mi mandante interpuso el recurso de queja, radicado bajo el No. 9310213, para ante el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, según indicaba la Resolución 394 de 1993”.

14o. “Para sorpresa de todos, y por razones aun más controvertibles, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital mantuvo la ilegal posición de su subalterna, y se negó a conceder el solicitado recurso de apelación con base en la improcedencia del recurso, la cual dedujo de la carencia de precisión jurídica de la Resolución 394 de 1993. Dicha decisión se encuentra contenida en la Resolución 810 del 8 de julio de 1993”.

15o. “Así pues, con la expedición de la Licencia de Construcción No. 001656 expedida en favor de la sociedad PROMOTORA GUDAVI LTDA. Y CIA. S. EN C. el día 24 de febrero de 1992, en relación con el lote de terreno ubicado en la carrera 6a. No. 76-34 de esta ciudad, se violó el derecho fundamental al debido proceso del que es titular mi mandante, la señora Claudia Torres Puyana”.

16o. “Y también se violó el derecho al debido proceso, con la expedición de las ilegales Resoluciones Nos. 394 de 1993 proferida por la Jefe de División Zona Chapinero del Departamento Administrativo del Planeación y 810 de 1993 emanada del Director de dicho Departamento Administrativo”.

C. Fundamento jurídico de la pretensión.

El apoderado de la accionante invoca como fundamento de su pretensión la vulneración del derecho constitucional del debido proceso (art. 29 C. P.).

D. Los fallos que se revisan.

1. Primera Instancia.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de agosto diecisiete (17) de mil novecientos noventa y tres (1993), decidió rechazar "...por improcedente la petición del tutela de derecho invocado por la señora CLAUDIA TORRES PUYANA, a través de apoderado judicial...", con base en las siguientes consideraciones:

"Del resumen de los hechos expuestos por el apoderado de la solicitante del amparo, así como de la respuesta del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se deduce con claridad que se pretende discutir a través de este medio excepcional y subsidiario, la actuación administrativa surtida en relación con la expedición de la Licencia de Construcción No 001656 de febrero 24 de 1992 para la construcción de las edificaciones denominadas FUNDADORES, en lote de terreno distinguido con el No 76-34 de la carrera 6a. y la expedición de las Resoluciones Nos. 394 y 810 de 1993, por medio de las cuales se rechazó el recurso de reposición y se resolvió el de queja, respectivamente".

"Lo anterior, conduce a encontrar improcedente la utilización de esta acción, toda vez que ante la manifestación expresa y concreta de la administración, traducida en actos administrativos, existe el medio de defensa establecido en el C.C.A. para controvertir esa expresión de voluntad".

"Contra el acto dictado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, existe un medio defensa judicial cual es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., pues a través de la actuación surtida se está creando una situación de carácter subjetivo y concreto que afecta a un particular, susceptible de ser controvertida ante ésta jurisdicción como lo señaló el artículo 82 del Código Ibídem; además entre las causales de nulidad de los actos administrativos a que se refiere el artículo 84 del C.C.A. se contemplan los siguientes: Cuando se infrinjan las normas a que debían estar sujetos o cuando hayan sido expedidos en forma irregular".

“...en el caso bajo estudio, se aduce que la acción de tutela se ejercita como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, toda vez que la tramitación de una acción de nulidad en contra de la licencia de construcción y de las resoluciones 810 y 394 tomarían un tiempo tal, que cuando finalmente se lograra la anulación esa decisión resultaría absolutamente nugatoria, por cuanto los edificios estarían ya construidos”.

“Sobre el particular habrá de contestarse que existe en el procedimiento contencioso un mecanismo igualmente efectivo para suspender los efectos de los actos expedidos con violación manifiesta de una norma superior, cual es el de la suspensión provisional regulada en el artículo 152 del C.C.A.”.

“De manera que a través del ejercicio de la acción contenciosa puede obtenerse además de la nulidad, el restablecimiento del derecho pretendido, incluso de manera inmediata, si se da la manifiesta violación, mediante la solicitud de aplicación de la figura de la suspensión provisional, puesto que la acción de tutela es un medio subsidiario y residual, únicamente dirigido a evitar o suspender el efecto dañino de las actuaciones u omisiones de las autoridades y de los particulares”.

2. Segunda Instancia.

El Consejo de Estado, mediante fallo calendado el ocho (8) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió confirmar la sentencia impugnada con base, entre otros, en los siguientes argumentos:

2. “Como en este asunto la acción está dirigida con la finalidad de dejar sin efectos jurídicos, la licencia de construcción No 001656 de febrero 24 de 1992 y como consecuencia, las resoluciones No 394 y 810 de 1993, actos administrativos expedidos por el Jefe de la Unidad de Desarrollo Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Santafé de Bogotá y la Jefe de División Zona Chapinero, el primero, por esta última funcionaria la resolución No. 394 y por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital la 810, es claro que la demandante tiene otro medio de defensa judicial, que lo es la Acción de Nulidad y Restablecimiento consagrada en el artículo 85 del C.C.A., subrogado por el art. 15 del D.E. 2304/89, y por ello la Acción de Tutela no es procedente al tenor de lo dispuesto en el art. 86 inc. 3 de la C. N., y en el art. 6 inc. 1 del D. 2591 de 1991, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, que fue la forma como se

demandó”.

“Pero de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo del numeral primero del art. 6 del D. 2591/91, por irremediable debe entenderse el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización”.

“En este caso, debe observarse que en la demanda no se indica cual es el posible perjuicio que la actora ha sufrido o puede llegar a sufrir, con la expedición de los mencionados actos. Pero si estos pudieran presuponerse, tendríamos que de lograrse su nulidad por medio de la Acción Contenciosa, se evitaría su causación, mas teniendo en cuenta que en dicho proceso puede solicitarse la Suspensión Provisional de los actos demandados, figura esta cuyo posible éxito en el citado proceso, no es del caso analizarlo ahora, por tratarse de un proceso diferente”.

3. “El impugnante manifiesta que en el presente caso no se le dio la posibilidad de acudir a la vía contencioso administrativa, toda vez que las resoluciones del Departamento de Planeación Distrital lo que hicieron fue impedir el agotamiento de la vía gubernativa, con lo cual se cerró el acceso a la primera”.

“Al examinar el escrito contentivo de la presente acción de tutela, puede observarse que a la solicitante le fue rechazado por la Jefe de la División Zona Chapinero del Departamento Administrativo de Planeación Distrital un recurso de reposición y se le negó la concesión del de apelación”.

“Contra la providencia que rechazó el recurso de reposición y que negó la concesión del de apelación, el apoderado de la solicitante interpuso el recurso de queja, para ante el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital quien se negó a conceder el solicitado recurso de apelación con base en la improcedencia del mismo’.

“Con las mencionadas actuaciones entiende la Corporación que quedó agotada la vía gubernativa, pero si así no lo fuera, con base en lo dispuesto en el párrafo tercero del art. 135 del C.C.A., subrogado por el art. 22 del D.E. 2304 de 1989, tendría el camino de la Jurisdicción Contenciosa expedito la Actora”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del grado de revisión de las sentencias proferidas por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Primera-, y la Sala Plena del H. Consejo de Estado, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto-Ley 2591 de 1991.

2. Resumen de la situación planteada.

La acción de tutela promovida por la peticionaria esta dirigida a la protección del derecho fundamental del debido proceso, que presuntamente le fue conculcado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, dentro de la actuación administrativa surtida con motivo de la licencia de construcción otorgada a la sociedad PROMOTORA GUDAVI LTDA. Y CIA. S. EN C.

La vulneración del referido derecho se presentó, según la accionante, debido a que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, omitió dar cumplimiento en el trámite de la correspondiente actuación administrativa a la norma del artículo 65 de la ley 09 de 1989, “por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compraventa y Expropiación de Bienes...”, que dice: “Las solicitudes de licencias y de patentes serán comunicadas a los vecinos, a quienes se les citara para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos en los términos previstos en los artículos 14 y 35 del decreto ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo)”.

3. La acción de tutela y los actos de trámite o preparatorios en las actuaciones administrativas.

Sobre el punto se pronunció la Sala Plena de la Corte mediante Sentencia SU -201 de la misma fecha¹, en los siguientes términos:

“3.1. En los términos del art. 86 de la C.P., la acción de tutela procede como mecanismo definitivo e inmediato de protección de los derechos constitucionales fundamentales, a falta de un medio alternativo de defensa judicial, idóneo y eficaz, esto es, que posea igual o mayor efectividad que la tutela para lograr la protección del derecho vulnerado o amenazado “por la

acción o la omisión de cualquier autoridad pública”, o de los particulares excepcionalmente”.

“Procede igualmente la acción de tutela como el mecanismo transitorio, a pesar de la existencia de un medio alternativo de defensa judicial, cuando sea necesario utilizarla para “evitar un perjuicio irremediable” que, a juicio del juzgador sea inminente, grave y de tal magnitud que se requiera de medidas urgentes e impostergables para impedir que el perjuicio se extienda y llegue a ser de tal naturaleza hasta el punto del no retorno de la situación, o lo que es lo mismo, que se convierta en irremediable2 “.

“La institución de la tutela como mecanismo transitorio, consagrada en el inciso 3o. del art. 86, ibidem, tiene su desarrollo reglamentario en el art. 8o. del decreto 2591 de 1991, que dice:

“La tutela como mecanismo transitorio. Aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

“En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

“En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela”.

“Si no la instaura, cesarán los efectos de éste”.

“Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso”.

“3.2. Si se examina con detenimiento la norma constitucional en referencia, se infiere que la tutela procede de modo general contra una acción u omisión, es decir, contra actos administrativos, operaciones materiales o jurídicas, hechos u omisiones de cualquier

autoridad pública, a falta de un medio alternativo de defensa judicial; lo cual significa, que la tutela viene a ser un instrumento de protección del derecho, donde el medio de defensa judicial ordinario es inexistente, insuficiente o inidóneo para contrarrestar la violación o la amenaza de vulneración del derecho”.

“Consecuente con lo anterior, contra los actos administrativos definitivos de las autoridades, o sea, aquellos que expresan en concreto la voluntad de la administración y contienen lo que la doctrina administrativa denomina decisión ejecutoria, capaz de afectar la esfera jurídica de una persona determinada, en cuanto que tales actos conlleven la violación o amenaza de vulneración de un derecho constitucional fundamental, no procede la acción de tutela como mecanismo definitivo; pero si puede utilizarse como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

“3.3. Los actos de trámite o preparatorios, a diferencia de los actos definitivos, no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo”.

“Según el inciso final del artículo 50 del C.C.A., “son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.” En tal virtud, según lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, los actos de trámite y preparatorios, como su nombre lo indica, dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto. Es obvio, como lo advierte el aparte final de la norma citada, que un acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta”.

“Los únicos actos susceptibles de acción contenciosa administrativa son los actos definitivos, no los de trámite o preparatorios; estos últimos se controlan jurisdiccionalmente al tiempo con el acto definitivo que pone fin a la actuación administrativa”.

“Partiendo del supuesto de que el acto de trámite o preparatorio no contiene propiamente

una decisión en la cual se expresa en concreto la voluntad administrativa y que su control jurisdiccional se realiza conjuntamente con el acto definitivo, podría pensarse que la acción de tutela sólo es de recibo en relación con este último, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (arts. 86 inciso 3o. de la C.P. y 8o. del decreto 2591/91)".

"No obstante, a juicio de esta Corte, aunque en principio no procede la tutela contra los actos de trámite o preparatorios, que simplemente se limitan a ordenar que se adelante una actuación administrativa dispuesta por la ley, de manera oficiosa por la administración, en ejercicio del derecho de petición de un particular o cuando éste actúa en cumplimiento de un deber legal (art. 4o. C.C.A.), excepcionalmente, algunos actos de trámite o preparatorios, pueden conculcar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, en cuyo caso, sería procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo".

"Advierte la Corte, que de ninguna manera se trata de extender la tutela a los actos de trámite o preparatorios, hasta el extremo que se haga un uso abusivo de ella, con el propósito de impedir que la administración cumpla con la obligación legal que tiene de adelantar los trámites y actuaciones administrativas que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para la ejecución de los diferentes cometidos que le han sido asignados".

"Corresponde al juez de tutela examinar en cada caso concreto y según las especiales circunstancias que lo rodeen, si un determinado acto de trámite o preparatorio tiene la virtud de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, que de alguna manera se proyecte en la decisión principal y, por consiguiente, sea susceptible de ocasionar la vulneración o amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental, en cuyo caso, la tutela es procedente como mecanismo definitivo destinado a proteger un derecho fundamental vulnerado o amenazado por la acción de la administración. La tutela en este evento, además de lograr la protección de los derechos constitucionales conculcados o amenazados, tiene la misión de impedir que la administración concluya la actuación administrativa con desconocimiento de dichos derechos; se convierte de esta manera la tutela, en una medida preventiva encaminada a que la autoridad encauce su actuación conforme a los preceptos constitucionales que amparan los derechos fundamentales, y a que el desarrollo de su actividad sea regular desde el punto de vista constitucional y, consecuentemente, el acto definitivo que expida sea legítimo, es decir, ajustado al principio de legalidad".

“Adicionalmente, existen otras razones para avalar la procedencia de la tutela contra los actos de trámite o preparatorios. Ellas son:

- Esta clase de actos no son susceptibles de acción contenciosa administrativa y, en tal virtud, no existe medio alternativo de defensa judicial que pueda ser utilizado para amparar los derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados de manera inmediata.

- Según el art. 209 de la C.P., “La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...” y el artículo 29 de la C.P, garantiza el debido proceso en las actuaciones administrativas. La tutela contra actos de trámite que definen una cuestión esencial dentro de la actuación administrativa, a la manera de una medida preventiva, como se explicó antes, persigue la finalidad de que las actuaciones administrativas adelantadas con anterioridad a la adopción de la decisión final se adecuen a los mencionados principios y aseguren el derecho de defensa de los administrados. De esta manera, se logra la efectividad de los derechos de los administrados en forma oportuna, se les evita el tener que acudir necesariamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para obtener su protección, a través de la impugnación del acto definitivo y, consecuentemente, se conjura la proliferación de los procesos ante dicha jurisdicción, lo cual indudablemente redundará en beneficio del interés público o social”.

“3.4. Aun cuando esta Corte admite que, excepcionalmente, es procedente la acción de tutela, como mecanismo definitivo, contra actos de trámite o preparatorios, considera que esta modalidad de protección de los derechos fundamentales sólo puede ser utilizada antes de que se profiera el acto definitivo. Ello es así, porque cuando se produce el acto definitivo, contra el cual puede utilizarse un medio alternativo de defensa judicial, como es la correspondiente acción contenciosa administrativa, la protección de los derechos fundamentales, vulnerados o amenazados con un acto de esta naturaleza, solamente puede hacerse efectiva de manera inmediata a través de la acción de tutela como mecanismo transitorio. (arts. 86, inciso 3o. y 8o. del decreto 2591/91)”

4. Análisis del caso concreto.

A juicio de la Sala, la peticionaria tenía un medio alternativo de defensa judicial, idóneo y

eficaz, como era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual podía ejercitar efectivamente, según se desprende del análisis hecho por la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado, en la sentencia del 8 de septiembre de 1993, que se prohíja, en cuanto concluyó:

“Con las mencionadas actuaciones entiende la Corporación que quedó agotada la vía gubernativa, pero si así no lo fuera, con base en lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 135 del C.C.A., subrogado por el artículo 22 del D.E. 2304 de 1989, tendría el camino de la Jurisdicción Contenciosa expedito la actora”.

La existencia del medio alternativo de defensa judicial, no era un obstáculo procesal para que la petente pudiera impetrar la tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, como efectivamente lo hizo, según se desprende del siguiente aparte del escrito introductorio de la tutela:

“De otro lado, la acción de tutela continuaría siendo procedente aún si se interpretara que según el inciso tercero del artículo 135 del Código Contencioso Administrativo se podrían demandar directamente estos actos administrativos ante dicha jurisdicción, en la medida en que, de cualquier manera, la tramitación de una acción de nulidad en contra de la licencia de construcción y de las resoluciones 810 y 394 tomaría un tiempo tal, que cuando finalmente se lograra la anulación, la decisión resultaría absolutamente nugatoria, por cuanto los edificios estarían ya construídos”.

“En consecuencia, en esta hipótesis la presente acción se estaría ejerciendo como un mecanismo transitorio para impedir un perjuicio irremediable, en desarrollo de lo dispuesto por el ordinal 1o. del artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991”.

Sin embargo, tampoco es procedente conceder la tutela como mecanismo transitorio, en el caso sublite, para evitar un perjuicio irremediable, por cuanto la Sala no puede deducir ni de la petición de la interesada ni del acervo probatorio que obra en autos, la existencia de un perjuicio de esta naturaleza, por cuanto no existen elementos de juicio que permitan determinar en que forma la accionante resulta perjudicada con las edificaciones que autoriza la licencia de construcción.

La construcción de los edificios, por si misma, no determina necesariamente el que se

pudiera llegar a ocasionar un perjuicio irremediable a la accionante; por ello era indispensable que en el escrito de la tutela se hubiera precisado la naturaleza, gravedad y magnitud de dicho perjuicio, las circunstancias que le comunicaban el carácter de irremediable, y además, que al proceso se hubieran allegado las pruebas mínimas requeridas para que el juez pudiera deducir la existencia del perjuicio, siguiendo los criterios señalados en las sentencias T-225 y C-531, antes citadas.

IV. DECISION.

Por las razones que anteceden, la Corte Constitucional en Sala de Revisión, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que igualmente confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, mediante la cual se negó la tutela del derecho invocado por la señora Claudia Torres Puyana.

SEGUNDO: LIBRAR comunicación al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, a efectos de que notifique esta sentencia a las partes y adopte las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo aquí dispuesto.

Notifíquese, cópiese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2 Sentencias T-225/93. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-531/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.