

Sentencia T-002/19

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que se ordenó demolición de viviendas

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

Por regla general, la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular es improcedente por cuanto es posible controvertir su contenido e incluso solicitar su suspensión provisional a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, el amparo procede en estos casos, de manera excepcional, cuando la misma se invoque para evitar la configuración de un perjuicio irremediable

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Características

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantía constitucional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Manifestación del principio de legalidad

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantiza el principio de publicidad

NOTIFICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Triple función dentro de la actuación administrativa

“La notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa: (i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública, dado que mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la administración; (ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción; y (iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar al momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes”

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Importancia de la notificación de los actos

administrativos de carácter particular y concreto

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Componentes esenciales del POT

NORMAS URBANISTICAS GENERALES-Hacen posible establecer usos e intensidad de usos del suelo y otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores

REGIMEN DE LAS LICENCIAS URBANISTICAS-Licencias de urbanización, de parcelación, de subdivisión, de construcción y de intervención y ocupación del espacio público

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL-Reiteración de jurisprudencia en relación con su protección

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Instrumentos internacionales de protección

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Elementos de asequibilidad y habitabilidad

La Corte ha considerado que la lesión del derecho a una vivienda digna y en condiciones adecuadas conlleva un eminente peligro que puede ocasionar la afectación de otras garantías fundamentales como la seguridad personal integridad física de sus ocupantes, pues el elemento de habitabilidad se ve seriamente comprometido cuando: (i) se comprueba la existencia de fallas estructurales en la vivienda o en la inestabilidad del terreno pueden afectar a las personas que habitan en los inmuebles y (ii) se evidencia que las redes de conducción de energía eléctrica son un riesgo para los ciudadanos. Lo anterior, por cuanto las circunstancias descritas pueden llegar a someter a las personas a un riesgo extraordinario que no están obligadas a soportar

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Precisión de la escala de riesgos y amenazas

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Protección frente a ciertos tipos de riesgo para su vida e integridad personal

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Alcaldía suspender desalojo hasta que haya pronunciamiento sobre legalización del sector donde se encuentran las casas de los

accionantes

Referencia: Expediente T-6.423.958

Acción de tutela interpuesta por Nubia Esperanza Pineda Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares, Alejandro Casas, José Mahecha Rodríguez, Manuel Esteban Díaz Martínez, Gerardo Cruz Cárdenas, Fabio Hernando Moreno Montenegro, Consuelo Pineda Muñoz, Francy Silvana Tabares Bermúdez, José Mora Ortiz, María Ana Hely Bejarano Bejarano y Nora Niño Higuera contra la Alcaldía Local de Bosa y la Secretaría de Gobierno Distrital a través de la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., catorce (14) de enero de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las decisiones judiciales proferidas, en primera instancia, por el Juzgado Sesenta y Tres Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá, el 30 de junio de 2017 y, en segunda instancia, por el Juzgado Treinta y Seis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, el 22 de agosto de 2017, en el proceso de tutela de la referencia.

La acción de tutela fue seleccionada para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez de la Corte Constitucional, mediante Auto proferido el veintisiete (27) de octubre de dos mil diecisiete (2017), notificado por medio del estado No. 25 del siete (7) de noviembre de la misma anualidad.

I. ANTECEDENTES

Nubia Esperanza Pineda Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares, Alejandro Casas, José Mahecha Rodríguez, Manuel Esteban Díaz Martínez, Gerardo Cruz Cárdenas, Fabio Hernando Moreno Montenegro, Consuelo Pineda Muñoz, Francys Silvana Tabares Bermúdez, José Mora Ortiz, María Ana Hely Bejarano Bejarano y Nora Niño Higuera interpusieron acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna y al principio de confianza legítima, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Local de Bosa, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría de Gobierno Distrital a través de la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá[1]. A continuación, se exponen los antecedentes de la acción de tutela:

1. La demanda

1.1. El 21 de febrero de 2006 el Subdirector de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA presentó petición ante la Oficina Asesora de Obras de la Alcaldía Local de Bosa en la que solicitó información sobre el proceso de verificación de las licencias de construcción de las obras realizadas en los predios ubicados en la Carrera 84A Nro. 56B-10 Sur y la Carrera 86A Nro. 56B-31 Sur y se indicara si se adoptaron medidas sobre el particular[2].

1.2. El 5 de abril de 2006 la Alcaldía Local de Bosa decretó la apertura del expediente 21/06 con el objeto de verificar las licencias de construcción de los predios ubicados entre la Carrera 84A Nro. 56B-10 Sur y la Carrera 86A Nro. 56B-31 Sur del sector “ESCOCIA, HOY VILLA CALI II”, de la localidad de Bosa.

1.3. Dentro de la actuación administrativa 21/06, el 24 de abril de 2006 se allegó a la Coordinación del Grupo Normativo y Jurídico de la Alcaldía Local de Bosa informe de visita técnica al predio “Escocia”, sin nomenclatura urbana. En dicho documento se reportó que se encontraron en las obras levantadas sin licencia de construcción: “problemas aberrantes respecto del régimen de obra y urbanismo”[3].

Lo anterior, al constatarse que las edificaciones presentaban los siguientes inconvenientes:

- (i) inexistencia de obras preliminares de urbanismo como redes de alcantarillado y

trazado de vías, (ii) falta de licencia de construcción emitida por la curaduría urbana lo que representaba un problema para la Alcaldía por la insuficiencia de servicios públicos, (iii) posibilidad de que algunas edificaciones se estuvieran llevando en zona de reserva vial y (iv) omisión de normas de sismo resistencia en el proceso constructivo por la escasa postura de acero de refuerzo, lo que llevó a la sugerencia de sellar las obras adelantadas.

1.4. En acta de visita del 18 de mayo de 2006, la Alcaldía Local de Bosa dejó constancia de la actividad realizada para verificar las licencias de construcción de las viviendas ubicadas en la Calle 55 Sur Nro. 97-55 (Dirección antigua). En el documento se dejó constancia que en el lote se efectuaban construcciones sin licencia y que se citó a rendir descargos a las siguientes personas: Carlos Julio Duarte, José Miguel Cárdenas, Blanca Lidia Retravisca Rodríguez y José Ramiro Gamboa[4], presuntos responsables de la edificación de las obras.

1.5. Mediante Oficios Nro. AO 214/06 y AO 223/06, la Alcaldesa Local de Bosa solicitó colaboración al Comandante de la Estación 7 de Policía de esa localidad para imponer sellos a las obras que se realizaban sin licencia de construcción en el predio denominado “Escocia”[5].

1.6. La Subdirección de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente – DAMA presentó informe de la visita realizada el 21 de junio de 2006 al polígono de monitoreo del sector denominado “Escocia”. En el documento constan los registros de 10 ocupaciones y el progreso en la construcción de las viviendas[6].

1.8. En el curso de la actuación administrativa 21/06, el 15 de agosto de 2006 la oficina Asesora de Obras de la Alcaldía Local de Bosa fijó aviso para que los responsables y demás interesados por las obras realizadas en el predio de mayor extensión ubicado en la Carrera 86A Nro. 56B-31 Sur concurrieran al despacho a ejercer su derecho a la defensa en diligencia de descargos[8]. Sin embargo, el 27 de agosto de 2006, esa alcaldía advirtió la pérdida de pruebas testimoniales lo que impidió continuar con el trámite. 1.9. En auto de trámite del 27 de septiembre de 2006 se informó sobre la pérdida de pruebas (descargos) y se ordenó continuar con el proceso así como rehacer las actuaciones administrativas.[9]

1.10. Con el objeto de rehacer las actuaciones perdidas, a través de los Oficios del Nro. AO 577/06 hasta el AO 592/06, la oficina Asesora de Obras de la Alcaldía Local de Bosa

comunicó, nuevamente, a varias personas del inicio de la Actuación Administrativa Nro. 021/06 y los citó a diligencia de descargos el 5 de octubre de 2006[10]. Entre los requeridos por la Administración se encontraban Juan Helí Vásquez Rodríguez, Blanca Lidia Retavisca Rodríguez, William Yofre Martínez Real, María Emma Beltrán, Ricardo Gómez Navarrete, Jacobo Gómez y Manuel Antonio Velásquez.

1.11. A través de los Oficios Nro. AO 601/06 hasta el AO 604/06, la Oficina Asesora de Obras de la Alcaldía Local de Bosa intentó comunicar a Adelmo Castillo Rozo, Edwin Jovanny Bayona, Jaime Melo y Eustaquio Amaya Gómez del inicio de la actuación administrativa Nro. 021/06 y los citó a diligencia de descargos el 6 de octubre de 2006[11]. No obstante, se dejó constancia que en la dirección no conocían a las personas que se pretendía notificar.

1.12. El 28 de septiembre de 2006, la oficina Asesora de Obras de la Alcaldía Local de Bosa fijó segundo aviso para que los responsables y demás interesados por las obras realizadas en el predio de mayor extensión ubicado en la Carrera 86A Nro. 56B-31 Sur concurrieran al despacho a ejercer su derecho a la defensa en diligencia de descargos[12].

1.13. El 5 de octubre de 2006, la Administración escuchó en diligencia de descargos a Luz Mabel Rojas Rodríguez, Néstor Alberto Bello Wilches, Luis Felipe Rodríguez Cruz, Julio Anibal Sandoval Eslava, Edwin Jovanny Bayona, Desiderio Cortes, Carlos Julio Duarte, José Danilo Ruge Wilches, Raúl Salamanca, José Miguel Cárdenas, Adelmo Castillo Rozo y Jaime Melo[13].

1.14. El 23 de octubre de 2006, el Agente Especial para la administración de los negocios, bienes y haberes de la Asociación Nazarena de Vivienda -ASONAVI- presentó un derecho de petición ante la Alcaldía Local de Bosa en el que declaró que (i) la asociación es propietaria del lote denominado “Escocia”, (ii) en el inmueble se adelantaba un proceso de ocupación y construcción de viviendas de manera ilegal sin intervención de las autoridades competentes y (iii) los invasores estaban celebrando promesas de compraventa. Por lo anterior, solicitó colaboración para que se terminara con la perturbación y se expidieran copias del expediente que existiera en la Alcaldía sobre el particular.[14]

1.15. La oficina Asesora de Obras de la Alcaldía Local de Bosa contestó el requerimiento del Agente Especial para la administración de los negocios, bienes y haberes de la Asociación

Nazarena de Vivienda y le comunicó que se estaba adelantando la actuación administrativa Nro. 21 de 2006 por infracciones urbanísticas y que la actividad invasora es un hecho punible “que requiere querrela de parte y es competencia de la Justicia penal, mas no de la alcaldía local”[15].

1.16. Mediante Resolución 63/06 del 2 de noviembre de 2006 (expediente 21/06), la Alcaldesa Local de Bosa resolvió declarar como infractores del Régimen Urbanístico y de Obras a 26 personas[16] y los demás responsables por las construcciones realizadas en el predio “Escocia”, conocido hoy como Villa Cali II Sector, ubicado en la Carrera 86A Nro. 56B-31 Sur e impuso al señor Juan Helí Vásquez Rodríguez la multa de ciento veintidós millones cuatrocientos mil pesos (\$122.400.000).

Adicionalmente, la alcaldesa ordenó la demolición de todas las construcciones realizadas en el predio de mayor extensión ubicado entre la Carrera 86A Nro. 56B-31, la Carrera 86B y la Calle 55 Sur a la Calle 56C. Para lo anterior concedió a los responsables de las obras sesenta días a partir de que el acto administrativo quedara debidamente notificado, ejecutoriado y en firme. Finalmente, ordenó la suspensión de la prestación de los servicios públicos a los predios de los sancionados y señaló que el incumplimiento de la orden impartida daría lugar a la demolición de los inmuebles por parte de la administración a costas de los infractores[17].

Personas declaradas como Infractores del Régimen	Urbanístico y de Obras
--	------------------------

Juan Helí Vásquez	Rodríguez
-------------------	-----------

Ramiro Gamboa

Blanca Lidia	Retavisca Rodríguez
--------------	---------------------

William Yofre	Martínez Real
---------------	---------------

María Emma Beltrán

Raúl Salamanca	González
----------------	----------

Fabio Argemiro Duque

José Adelmo Rivera

Ricardo Gómez Navarrete

Jacobo Gómez

Sandra Patricia Fajardo Cuellar

Bertha García Neira

Luz Mabel Rojas Rodríguez

Néstor Alberto Bello Wilches

Luis Felipe Rodríguez Cruz

Julio Aníbal Sandoval

Edwin Jovanny Bayona

Desiderio Cortés Ramírez

Carlos Julio Duarte

José Danilo Ruge Wilches

José Miguel Cárdenas

Adelmo Castillo Rozo

Eustaquio Amaya Gómez

Jorge Gómez Rodríguez

Alberto Pineda Muñoz

1.17. El 21 de noviembre de 2006 José Gómez, San Agustín Espitia, Bonny Arleidy Fajardo

C., Marisela Gómez, Jorge Gómez, Carlos Julio Duarte, Claudia Patricia Pineda, María Ubaldina Cárdenas, Miriam Gamba Amador, Jairo Pineda, Martha Uribe, Jenny Serna, Sandra Patricia Fajardo, Jaime Peralta, Edilma Peralta, Nelson Camargo, Bertha García, Jaime Vásquez, Alirio Vásquez, José Antonio Carrillo, Fabián Rodríguez, Carlos Triana (sin firma), Hernán Cadena, Nicanor Rivera Martínez (sin firma), Leonardo Fabio Rodríguez Yaya, Daniel Rodríguez Benítez, Néstor Alberto Bello, Henry Quintero Ceballos, Carlos Enrique Villa Castrillón, Martha Rojas, Mabel Rojas, José Isaías Mahecha, Oscar Pineda Muñoz, José Leonel Hurtado, Pompilio Espitia Olaya, Yamile Monroy Lozano, Amparo Rodríguez Martínez, Laureano Sánchez, Celina García de Jiménez, María Yolanda Linares Pulido, Jacquelin Pedraza, Joselín Pardo, Dioselina Durán, John Rivera Caro, Fabio Hernando Moreno, Fabián Rendón, Alejandro Casas Lizarazo, Marleny Rico, Jaime Jiménez, Noralba Arias, Luis Eduardo Pedraza, Jorge Eliecer Rodríguez, José Miguel Cárdenas, María Argenis García, Jhon Alexander García, Adelmo Castillo Rozo, Francisco Camargo, Francy Tabares, Edgar Pineda, Hernailes Sáenz, Nubia Pineda, Omaira Naranjo, Raúl Salamanca, Miguel Cárdenas, Julio Sandoval, María Emilce Cárdenas y Lisa Tabares B, interpusieron los recursos de reposición y apelación contra la Resolución Nro. 63/06[18]. (Los nombres resaltados hacen referencian a algunos accionantes de la presente acción de tutela).

1.18. Por su parte, los señores Fabio Argemiro Duque Castaña y José Ramiro Gamboa interpusieron los recursos de reposición y apelación contra la Resolución No. 63 de 2006[19].

1.19. El 13 de diciembre de 2006 la Alcaldía Local de Bosa solicitó a las personas declaradas como infractores del Régimen Urbanístico y de Obras que comparecieran para notificarse de la Resolución Nro. 63/06[20].

1.20. Mediante Resolución No. 67 del 9 de abril de 2007, la Alcaldía Local de Bosa resolvió los recursos de reposición presentados por los interesados. En dicha decisión se negó la revocatoria del acto administrativo atacado y se concedió el recurso de apelación ordenando el envío de la actuación a la autoridad competente, de lo cual se notificó al Agente Local del Ministerio Público el 29 de abril de 2007[21].

No obstante lo anterior, a través del Auto 1110 del 9 de septiembre de 2009, el Consejo de Justicia de Bogotá devolvió el expediente a la Alcaldía Local de Bosa para que notificara a

todas las personas declaradas infractoras del Régimen Urbanístico y de Obras en la Resolución No. 63 de 2006.

En el referido auto se dejó constancia de que solo se había llevado a cabo la notificación personal de Raúl Salamanca González, Bertha García Neira, Néstor Alberto Bello Wilches, José Miguel Cárdenas, Jorge Gómez Rodríguez y Julio Aníbal Sandoval y que con respecto a Sandra Patricia Fajardo Cuéllar había operado la figura de la notificación por conducta concluyente ya que había interpuesto los recursos de la vía gubernativa[22].

1.21. Mediante Oficios del 17 de abril de 2013, la Alcaldía Local de Bosa pidió a las siguientes personas que comparecieran al despacho para notificarse de la Resolución Nro. 63/06: Alberto Pineda Muñoz, Luz Mabel Rojas Rodríguez, Luis Felipe Rodríguez Cruz, Edwin Jovanny Sandoval, Desiderio Cortés Ramírez, Carlos Julio Duarte, José Danilo Ruge Wilches, Adelmo Castillo Roza, Eustaquio Amaya Gómez, Carlos Gómez Duque, Juan Helí Vásquez Rodríguez, Alexandra Gamboa, Blanca Lidia Retavisca Rodríguez, William Yofre Martínez Real, María Emma Beltrán, Fabio Argemiro Duque, José Adelmo Rivera, Ricardo Gómez Navarrete y Jacobo Gómez[23]. Posteriormente, la Resolución No. 63 de 2006 se notificó por edicto el 30 de abril de 2013[24].

1.22. Finalmente, el 15 de julio de 2016 el Consejo de Justicia de Bogotá resolvió confirmar la Resolución Nro. 63 de 2006 mediante el Acto Administrativo Nro. 340 del 15 de julio de 2016, que cobró ejecutoria el 16 de diciembre de 2016. Lo anterior, al argumentar que efectivamente se comprobó que los infractores no contaban con licencia de construcción para la edificación de sus viviendas, circunstancia que configuraba una violación al Régimen Urbanístico y de Obras.

Con fundamento en lo anterior, los peticionarios formularon la acción de tutela[25] de la referencia en defensa de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna y a la confianza legítima al argumentar que la Alcaldía Local de Bosa no notificó en debida forma la actuación administrativa número 21/06 ni la Resolución No. 63 del 2 de noviembre de 2006, configurándose una flagrante vulneración a su derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Los actores sostienen que no se les notificó de manera personal del inicio de la actuación administrativa, realizan una exposición de precedentes jurisprudenciales sobre los derechos

al debido proceso, a la vivienda digna y sobre el principio de confianza legítima.

Asimismo, los peticionarios indicaron que “el derecho a la vivienda digna está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, al debido proceso y demás derechos concordantes que ha establecido la honorable corte constitucional, es por lo anterior, que sin lugar a duda se transgreden derechos constitucionales, de parte de la alcaldía local de bosa (sic), emitiendo la resolución 63/06 del expediente 21/06 ya que en cada una de estas viviendas donde la Alcaldía (sic) local ordena la demolición, viven personas de especial protección, como lo son personas de la tercera edad, menores de edad, personas que laboran y dependen económicamente de su vivienda, afectándose así su mínimo vital”[26].

En consecuencia, solicitaron “declarar la nulidad o subsidiariamente la suspensión de la resolución 63/06 del expediente 21/06 proferida en primera instancia por la Alcaldía Local de Bosa, el dos (02) de noviembre del año 2006, y ratificado por la Secretaría de Gobierno Distrital, a través de la Sala de Decisiones de Contravenciones Administrativas de Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D.C. con fecha de (15) quince de julio del año 2016, en el sentido de ordenar la nulidad o suspensión del acto administrativo en cuestión, toda vez que vulnera derechos fundamentales y van en contravía a principios y postulados constitucionales propios del Estado Social de Derecho”[27].

2. Contestación de la demanda

El Juzgado Sesenta y Tres Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá, mediante auto del 21 de junio de 2017, admitió la acción de tutela y corrió traslado de la demanda y sus anexos a la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría de Gobierno Distrital, la Alcaldía Local de Bosa y la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, para que en el término de dos días siguientes a la notificación del auto ejercieran su derecho a la defensa.

2.1. Respuesta de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá

La Directora Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá presentó escrito de contestación el 23 de junio de 2017 en representación de la Secretaría Distrital de

Gobierno, de la Alcaldía Local de Bosa y del Consejo de Justicia. Sostuvo que mediante Decreto Distrital 445 del 9 de noviembre de 2015, el Alcalde Mayor de Bogotá delegó en el Secretario de Gobierno Distrital la representación en lo judicial y extrajudicial de Bogotá.

Resaltó que en la actuación administrativa que llevó a la expedición de la Resolución No. 63 del 2 de noviembre de 2006 se respetó el derecho al debido proceso y que la demolición de los inmuebles del predio denominado hoy Villa Cali II Sector se ordenó ante el incumplimiento de los requisitos exigidos para el uso del suelo y el régimen urbanístico.

Advirtió que el Consejo de Justicia de Bogotá confirmó la resolución proferida por la Alcaldía Local de Bosa a través del Acto Administrativo No. 340 del 15 de julio de 2016 y que los inmuebles ubicados en el sector denominado “Escocia” se construyeron sin la respectiva licencia, motivo por el cual se ordenó la demolición. Solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela al existir otros mecanismos de defensa judicial para que los actores ejerzan su derecho de defensa, como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Junto con el escrito de respuesta, la Secretaría adjuntó un documento con radicación No. 20175700000613 del 22 de junio de 2017, denominado memorando y firmado por la Alcaldesa Local de Bosa en el que se pone de presente que “por los mismos hechos y a través de apoderado, se tramitó Audiencia de Conciliación Prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación como requisito de procedibilidad, radicada bajo el número 1-2017-4454”[28]. No obstante, mediante oficio del 24 de julio de 2018 la Directora Jurídica de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá allegó a este Despacho copia del Acta de Conciliación Extrajudicial ante la Procuraduría 119 Judicial II para Asuntos Administrativos del 24 de marzo de 2017, en la cual se verifica que las partes decidieron no conciliar.

2.2. Respuesta del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público

El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, por medio de escrito del 27 de junio de 2017, contestó la acción de tutela de la referencia y expuso que, en el Sistema Integrado de Información Catastral, en la Ventanilla Única de Registro y en el Sistema de Información de la Propiedad Inmobiliaria del Distrito (SIDEPI) consta que los inmuebles de los accionantes ostentan la calidad de bienes particulares.

Aseveró que la controversia objeto de análisis desborda las competencias asignadas al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y que se limita a materias de propiedad inmobiliaria del Distrito Capital del sector central de la Administración. Por lo anterior, solicitó la desvinculación del trámite constitucional.

2.3. Respuesta de la Secretaría Distrital de Planeación

El Director de Defensa Judicial de la Secretaría Distrital de Planeación se pronunció sobre la acción de tutela en escrito del 5 de julio de 2017[29] y señaló que la entidad no tiene competencias relacionadas con actuaciones policivo-administrativas en materia de infracciones al Régimen Urbanístico y de Obras.

Resaltó que a la Secretaría Distrital de Planeación “le compete liderar, orientar y hacer seguimiento a las políticas de planeación territorial, económica, social y ambiental y no tiene funciones de control urbano”. [30] Por lo anterior, indicó que no ha vulnerado por acción u omisión los derechos fundamentales de los accionantes y alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva por lo que solicitó que se declarara la improcedencia de la tutela o, de manera subsidiaria, que se negara la acción de amparo deprecado.

La Directora Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño antijurídico de la Secretaría Jurídica Distrital presentó escrito de contestación el 5 de julio de 2017[31]. Solicitó que se desvinculara a la Alcaldía Mayor de Bogotá del trámite pues debido a que la controversia gira en torno a la expedición de un acto administrativo proferido por la Alcaldía Local de Bosa y ratificado por la Secretaría Distrital de Gobierno a través la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, la competencia radica en la Secretaría Distrital de Gobierno.

2.5. Respuesta de la Secretaría Distrital de Hábitat

La Subsecretaria Jurídica de la Secretaría Distrital de Hábitat presentó la contestación a la acción de tutela el 5 de julio de 2017[32] y solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva con respecto a dicha entidad dado que la vulneración de los derechos fundamentales alegados por los accionantes recae directamente en las actuaciones desplegadas por la Alcaldía Local de Bosa, en cumplimiento de su función de control urbanístico atribuidas en virtud del artículo 86 del Estatuto Orgánico de Bogotá

-Decreto Ley 1421 de 1993.

3. Sentencias objeto de revisión

3.1. Decisión de primera instancia

El Juzgado Sesenta y Tres Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá, mediante sentencia del 30 de junio de 2017 declaró la improcedencia de la acción de tutela. Para llegar a tal decisión, se refirió a la supuesta vulneración del derecho al debido proceso por la indebida notificación de la Resolución No. 63 del 2 de noviembre de 2006.

Adujo que Nubia Esperanza Pineda Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares, Alejandro Casas, José Mahecha Rodríguez, Fabio Hernando Moreno Montenegro y Francly Silvana Tabares Bermúdez, accionantes en la presente acción de tutela, interpusieron los recursos de reposición y apelación contra el acto administrativo emitido por la Alcaldía Local de Bosa.

En el caso de Manuel Esteban Díaz Martínez, Gerardo Cruz Cárdenas, Consuelo Pineda Muñoz, José Mora Ortiz, María Ana Hely Bejarano Bejarano y Nora Niño Higuera, actores en el proceso de la referencia, señaló que quienes interpusieron los recursos fueron las personas que les vendieron la posesión de los predios en los que ahora residen.

Precisó que no se vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes y que contra la Resolución No. 63 del 2 de noviembre de 2006 se interpusieron recursos que se resolvieron, aunque de manera negativa por la Administración.

Sobre la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable indicó que la orden de demolición es producto de un proceso administrativo a través del cual la Alcaldía Local de Bosa verificó el cumplimiento de los requisitos para el uso del suelo así como el régimen urbanístico y mediante estudios técnicos se determinó que las “viviendas construidas de manera irregular en el predio ESCOCIA hoy VILLA CALI II SECTOR ‘adolece de norma de sismo resistencia, en razón de la escasa postura de acero en el refuerzo’”.

Expuso que existe un riesgo para los habitantes del sector en el que están ubicadas las viviendas de los accionantes y que, pese a que el proceso administrativo inició en el año 2006 y se impusieron sellos para impedir la construcción, los accionantes hicieron caso

omiso de las medidas adoptadas por la Administración y continuaron edificando.

Resaltó que no se cumple con el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela pues los actores no hicieron uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para hacer el análisis de legalidad del acto administrativo objeto de controversia y, finalmente, determinó que tampoco se cumple con el requisito de inmediatez “toda vez, que el acto administrativo sobre el cual se pretende que se declare la nulidad es de fecha 02/11/2006, respecto del cual se resolvió el recurso de apelación el pasado 15/07/2016, cobrando ejecutoria el 16/12/2016, fecha desde la cual los actores han guardado total silencio y pasividad frente a las acciones de que disponían para atacar los efectos del mismo”.

3.2. Impugnación

Los accionantes presentaron escrito de impugnación el 11 de julio de 2017, aseguraron que la sentencia de primera instancia no es congruente y que llega a la conclusión que no hay afectación al derecho fundamental al debido proceso mediante un análisis vago y sin fundamento jurídico pues no se analizó la forma en la que se notificó la Resolución No. 63 de 2006.

Sostuvieron que, pese a lo que se consagra en la sentencia primera instancia, en la demanda de tutela sí hicieron mención a la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, pues en la misma manifestaron que no podían acudir a la jurisdicción ordinaria por la falta de recursos y debido al tiempo que dura un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Para terminar, hicieron mención a la jurisprudencia constitucional en materia de perjuicio irremediable y sobre la procedencia de la acción de amparo para controvertir actos administrativos.

3.3. Decisión de segunda instancia

El Juzgado Treinta y Seis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, mediante sentencia del 22 de agosto de 2017 confirmó el fallo del 30 de junio de 2017, emitido por el Juzgado Sesenta y Tres Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá.

Reiteró que los accionantes cuentan con otro mecanismo de defensa judicial y que junto

con las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho pueden solicitar como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos objeto de reparo.

Adujo que no se advierte la configuración de un perjuicio irremediable pues el proceso administrativo sancionador había iniciado hace más de 10 años. Adicionalmente, precisó que la decisión de la Administración pretende salvaguardar los derechos de quienes habitan en inmuebles que incumplen normas en materia urbanística. Para concluir, expuso que no se cumplió con el requisito de inmediatez pues entre la ejecutoria del acto administrativo expedido por el Consejo de Justicia de Bogotá y la formulación de la acción de tutela habían pasado más de siete meses.

4. Pruebas aportadas por los accionantes y valoradas por los jueces de instancia

4.1. Nubia Esperanza Pineda Muñoz

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto a la señora Nubia Esperanza Pineda Muñoz: (i) fotocopia de la promesa de compraventa celebrada el 13 de septiembre de 2006 entre Hernailes Sáenz Moreno y Nubia Pineda, en el que el promitente vendedor “transfiere a título de venta real, material y efectiva en favor de la PROMITENTE COMPRADORA, el derecho de propiedad, posesión y dominio que tiene y ejercen sobre el lote de terreno marcado con el número 8 de la manzana D ubicado en el barrio Villa Cali”[33], (ii) fotocopia del comprobante de pago del impuesto predial unificado del año 2016[34] y (iii) fotocopias de los recibos del servicio de energía; gas natural y agua, alcantarillado y aseo del inmueble ubicado en la Carrera 86B Nro. 56 Sur-06[35].

Cadena de tradición

Juan Helí Vásquez Rodríguez – Hernailes Sáenz Moreno – Nubia Pineda Muñoz.

4.2. José Antonio Carrillo

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto al señor José Antonio Carrillo: (i) fotocopia del contrato de compraventa celebrado el 31 de agosto de 2006 entre la señora Blanca Lilia Rodríguez y el señor José Antonio Carrillo por la venta de un lote de terreno marcado con el número 3 de la manzana C ubicado en el barrio Villa Cali.

En la cláusula número cinco se indica que “el vendedor se compromete que una vez salga la escritura a nombre del señor MANUEL ANTONIO VELASQUEZ, POR PROCESO DE JUICIO DE PERTENENCIA, el cual cursa en el juzgado 27 civil de C. al (sic) realizar todos los requisitos para realizar la escritura a nombre de los compradores los señores MARIA (sic) UBALDINA CARDENAS (sic) UREA (...), y CARLOS JULIO DUARTE (...)”,[36] (ii) fotocopia de los comprobantes del pago del impuesto predial unificado de los años 2012 y 2017[37], (iii) copia de la certificación catastral del año 2013 en la que consta que el inmueble ubicado en la Carrera 86A Nro. 56A-31 Sur estaba avaluado en treinta y cuatro millones cuatrocientos setenta mil pesos (\$34.470.000) y (iv) fotocopias de los recibos del servicio de energía; gas natural y agua, alcantarillado y aseo del inmueble ubicado en la Calle 55B Sur Nro. 86A-08[38].

Cadena de tradición

Luis Valderrama Barrera – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”-Manuel Antonio Velásquez – Blanca Lilia Rodríguez – José Antonio Carrillo.

4.3. Yamile Lozano Monroy

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto a la señora Yamile Lozano Monroy: (i) fotocopia del comprobante del pago del impuesto predial unificado del año 2016[39], (ii) fotocopia del contrato de compraventa celebrado el 17 de marzo de 2006 entre el señor Juan Helí Vásquez Rodríguez y los señores Jhon Alexánder García Torres y Yamile Lozano Monroy por la venta de un lote de terreno marcado con el número 1 de la manzana D ubicado en el barrio Villa Cali. En la cláusula número cinco se indica que “el vendedor se compromete que una vez que salga la escritura a nombre del señor MANUEL VELASQUEZ (sic), por proceso de JUICIO DE PERTENENCIA, el cual cursa en el juzgado 27 civil de C. a realizar todos los requisitos para realizar la escritura a nombre de el (sic) comprador (...)”[40] y (iii) fotocopias de los recibos del servicio de energía; gas natural y agua, alcantarillado y aseo del inmueble ubicado en la Calle 56 Sur Nro. 86B -02[41].

Cadena de tradición

Luis Valderrama Barrera – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”-Manuel Antonio Velásquez – Juan Helí Vásquez Rodríguez – Jhon Alexánder García Torres y Yamile Lozano

Monroy.

4.4. Lisa Tabares Bermúdez

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto a la señora Lisa Tabares Bermúdez: (i) fotocopia del comprobante del pago del impuesto predial unificado del año 2017[42], (ii) fotocopia del contrato celebrado el 13 de octubre de 2006 entre la señora Nelsy Yazmin Valeriano Tovar y Lisa Tabares Bermúdez por la venta de la posesión de un lote de terreno marcado con el número 2 de la manzana D ubicado en el barrio Villa Cali[43] y (iii) fotocopias de los recibos del servicio de energía y gas natural del inmueble ubicado en la Calle 56 Sur Nro. 86 B-06 Piso 1[44].

Cadena de tradición

Luis Valderrama Barrera – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”-Manuel Antonio Velásquez – Nelsi Yazmin Valeriano Tovar – Lisa Tabares Bermúdez.

4.5. Alejandro Casas

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto al señor Alejandro Casas: (i) fotocopia del contrato de compraventa celebrado el 15 de mayo de 2006 entre los señores Juan Helí Vásquez Rodríguez y Alejandro Casas por la venta de un lote de terreno marcado con el número 26 de la manzana B ubicado en el barrio Villa Cali. En la cláusula número cinco se indica que “el vendedor se compromete que una vez que salga la escritura a nombre del señor MANUEL VELASQUEZ (sic), por proceso de JUICIO DE PERTENENCIA, el cual cursa en el juzgado 27 civil de C, a realizar todos los requisitos para realizar la escritura a nombre del comprador el señor ALEJANDRO CASAS”[45], (ii) fotocopia del comprobante del pago del impuesto predial unificado del año 2016[46] y (iii) fotocopias de los recibos del servicio de energía y acueducto, alcantarillado y aseo[47].

Cadena de tradición

Luis Valderrama Barrera – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”-Manuel Antonio Velásquez – Juan Helí Vásquez Rodríguez – Alejandro Casas.

4.6. José Mahecha Rodríguez

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto al señor José Mahecha Rodríguez: (i) fotocopia del contrato de compraventa celebrado el 22 de mayo de 2006 entre los señores Juan Helí Vásquez Rodríguez y José Isaías Mahecha Rodríguez por la venta de un lote de terreno marcado con el número 5 de la manzana F ubicado en el barrio Villa Cali. En la cláusula número cinco se indica que “el vendedor se compromete que una vez que salga la escritura a nombre del señor MANUEL ANTONIO VELASQUEZ (sic), por proceso de JUICIO DE PERTENENCIA, el cual cursa en el juzgado 27 civil de C, a realizar todos los requisitos para realizar la escritura a nombre del comprador el señor JOSÉ MAHECHA RODRÍGUEZ”, [48] (ii) fotocopias de los comprobantes del pago del impuesto predial unificado de los años 2014, 2015, 2016 y 2017 [49], (iii) copia de los recibos del servicio de teléfono, energía, gas natural y acueducto, alcantarillado y aseo [50].

Cadena de tradición

Luis Valderrama Barrera – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”-Manuel Antonio Velásquez – Juan Helí Vásquez Rodríguez – José Mahecha Rodríguez.

4.7. Manuel Esteban Díaz Martínez

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto al señor Manuel Esteban Díaz Martínez: (i) fotocopia del contrato de “venta y posesión y mejoras” celebrado el 19 de noviembre de 2010 entre Blanca Lidia Retravisca Rodríguez y Manuel Esteban Díaz Martínez, en la que la cedente vendedora vendió la posesión de los lotes 44 y 45 de la manzana B del sector Villas de Chicalá [51], (ii) copia de la certificación catastral del año 2017 en la que consta que el inmueble ubicado en la Carrera 86A Nro. 56B-31 Sur estaba avaluado en ciento treinta y cuatro millones trescientos treinta y nueve mil pesos (\$134.339.000) [52] y (iii) fotocopias de los recibos del servicio de gas natural y energía [53].

Cadena de tradición

Juan Helí Vásquez Rodríguez – Blanca Lidia Retravisca Rodríguez – Manuel Esteban Díaz Martínez

4.8. Gerardo Cruz Cárdenas

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto al señor Gerardo Cruz Cárdenas: (i) fotocopia del contrato de compraventa celebrado el 27 de diciembre de 2007 entre el señor Nelson Camargo y Claudia Yineth Acero Forero con Gerardo Cruz Cárdenas por la venta de un lote de terreno marcado con el número 5 de la manzana C ubicado en el barrio Villa Cali. En la cláusula número cinco se indica que “[e]l señor comprador esta (sic) de acuerdo para recibir su respectiva escritura cuando salgan las escrituras del mismo barrio”[54], (ii) fotocopia del comprobante del pago del impuesto predial unificado del año 2017[55] y (iii) fotocopias de los recibos del servicio de agua, alcantarillado y aseo, teléfono, energía y gas natural del inmueble ubicado en la Calle 55 B Sur Nro. 86A-04[56].

Cadena de tradición

Luis Valderrama Barrera – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”-Manuel Antonio Velásquez – Juan Helí Vásquez Rodríguez – Nelson Camargo y Claudia Yineth Acero Forero – Gerardo Cruz Cárdenas.

4.9. Fabio Hernando Moreno Montenegro

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto al señor Fabio Hernando Moreno Montenegro: (i) fotocopia del contrato de compraventa celebrado el 4 de abril de 2006 entre los señores Juan Helí Vásquez Rodríguez y Fabio Hernando Moreno Montenegro por la venta de un lote de terreno marcado con el número 10 de la manzana F ubicado en el barrio Villa Cali. En la cláusula número cinco se indica que “el vendedor se compromete que una vez que salga la escritura a nombre del señor MANUEL ANTONIO VELASQUEZ (sic) por proceso de JUICIO DE PERTENENCIA, el cual cursa en el juzgado 27 civil de C, a realizar todos los requisitos para realizar la escritura a nombre del comprador el señor FABIO HERNANDO MORENO MONTENEGRO”[57], (ii) fotocopias de los comprobantes del pago del impuesto predial unificado desde el año 2012 hasta el 2017[58], (iii) fotocopias de los recibos del servicio de gas natural, energía, agua, alcantarillado y aseo y teléfono, del inmueble ubicado en la Calle 56A Sur 86B-6.[59]

Cadena de tradición

Luis Valderrama Barrera – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”-Manuel Antonio

Velásquez – Juan Helí Vásquez Rodríguez – Fabio Hernando Moreno Montenegro.

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto a la señora Consuelo Pineda Muñoz: (i) la información catastral de la vigencia 2010 en la que se certifica que el predio ubicado en la Carrera 86A Nro. 56A-11 Sur está avaluado por ocho millones seiscientos diecinueve mil pesos (\$8.619.000)[60], (ii) recibos del servicio de gas natural y acueducto, alcantarillado y aseo[61] y (iii) fotocopia de un contrato celebrado el 31 de agosto de 2007 entre el señor Pompilio Espitia Olaya y Consuelo Pineda Muñoz con respecto a la compraventa del lote 11 de la manzana F ubicado en el barrio Villa Cali. En la cláusula número cinco se indica que “el vendedor se compromete una vez que salga la escritura a nombre del señor MANUEL ANTONIO VELASQUEZ (sic) por proceso de JUICIO DE PERTENENCIA, el cual cursa en el juzgado 27 civil de C, a realizar todos los requisitos para realizar la escritura a nombre de la Señora CONSUELO PINEDA MUÑOZ”[62].

Cadena de tradición

Luis Valderrama Barrera – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”-Manuel Antonio Velásquez – Pompilio Espitia Olaya – Consuelo pineda Muñoz.

4.11. Francy Silvana Tabares Bermúdez

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto a la señora Francy Silvana Tabares Bermúdez: (i) fotocopia del contrato celebrado el 20 de septiembre de 2006 entre la señora Blanca Lidia Retravisca Rodríguez y Francy Silvana Tabares Bermúdez por la venta de un lote de terreno marcado con el número 4 de la manzana C ubicado en el barrio Villa Cali. En la cláusula número cinco se indica que “el vendedor se compromete que una vez que salga la escritura a nombre de la señora (Sic) MANUEL ANTONIO VELASQUEZ (sic) por proceso de JUICIO DE PERTENENCIA, el cual cursa en el juzgado 27 civil de C, a realizar todos los requisitos para realizar la escritura a nombre del comprador FRANCY SILVANA TABARES BERMÚDEZ”[63], (ii) comprobante del pago del impuesto predial unificado de los años 2015, 2016 y 2017[64] y (iii) fotocopias de los recibos de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y aseo y gas natural[65].

Cadena de tradición

Luis Valderrama Barrera – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”-Manuel Antonio Velásquez – Blanca Lidia Retravisca Rodríguez – Francy Silvana Tabares Bermúdez.

4.12. José Mora Ortiz

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto al señor José Mora Ortiz: (i) fotocopia de los comprobantes de pago del impuesto predial unificado de los años 2013, 2015, 2016 y 2017[66], (ii) fotocopia de la promesa de compraventa celebrada el 14 de junio de 2012 entre el agente liquidador de la Asociación Nazarena de Vivienda (que se encontraba en liquidación) y el señor José Mora Ortiz sobre el lote con mejoras Nro. 73 de la manzana 1 ubicado en la Carrera 86A Nro. 55A-09[67], (iii) fotocopias de los recibos de acueducto, alcantarillado y aseo, energía y gas natural[68].

Cadena de tradición

Luis Barrera Valderrama – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”- José Mora Ortiz.

4.13. María Ana Hely Bejarano Bejarano

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto a la señora María Ana Helí Bejarano Bejarano: (i) fotocopia de los comprobantes de pago del impuesto predial unificado de los años 2016 y 2017[69], (ii) fotocopias de los recibos de acueducto, alcantarillado y aseo, gas natural y energía[70] y (iii) fotocopia del contrato celebrado el 9 de octubre de 2006 entre William Yofre Cartagena Bolívar y María Ana Hely Bejarano por la venta de un lote de terreno marcado con el número 12 de la manzana A ubicado en el barrio Villa Cali. En la cláusula número cinco se indica que “el vendedor se compromete que una vez que salga la escritura a nombre del señor WILLIAM JOFRE (sic) CARTAGENA BOLÍVAR por proceso de JUICIO DE PERTENENCIA, el cual cursa en el juzgado 27 civil de C, a realizar todos los requisitos para realizar la escritura a nombre del comprador ANA HELY BEJARANO BEJARANO”[71].

Cadena de tradición

Luis Valderrama Barrera – Asociación Nazarena de Vivienda “ASONAVI”-Manuel Antonio Velásquez – William Yofre Cartagena Bolívar – María Ana Helí Bejarano Bejarano.

4.14. Nora Niño Higuera

En el expediente se encuentran los siguientes documentos con respecto a la señora Nora Niño Higuera: (i) fotocopia del comprobante del pago del impuesto predial unificado del año 2017[72], (ii) fotocopia de un contrato de promesa de compraventa celebrado el 17 de septiembre de 2008 entre el señor José Ramiro Gamboa y la señora Nora Niño Higuera que tiene como objeto la venta de un lote de terreno marcado con el número 3 de la manzana F ubicado en el barrio Villa Cali. En el contrato se pone de presente que el inmueble prometido en venta lo adquirió el promitente vendedor de Juan Helí Vásquez Rodríguez mediante promesa de venta “porque todavía no se le había asignado matrícula inmobiliaria”. Además se estableció que la promitente compradora ya estaba ejerciendo la posesión del inmueble y que una vez la entidad distrital otorgara la escritura esta se haría a nombre de la señora Niño Higuera[73], (ii) copia de la certificación catastral del año 2010 en la que consta que el inmueble ubicado en la Calle 56A Sur 86A-11 estaba avaluado en cuatro millones novecientos treinta y cuatro mil pesos (\$4.934.000)[74] y (iii) fotocopias de los recibos de acueducto, alcantarillado y aseo; energía eléctrica y gas natural[75].

Cadena de tradición

Juan Helí Vásquez Rodríguez – José Ramiro Gamboa – Nora Niño Higuera.

A continuación, se expondrá un breve cuadro con los datos principales de los negocios celebrados entre los actuales poseedores, entre los cuales se encuentran los accionantes y la fecha en que se suscribieron los contratos de compraventa de los inmuebles sobre los cuales pesa la orden de demolición.

Vendedor(es)

Accionante comprador

Fecha de celebración del negocio

Hernailles Sáenz Moreno

Nubia Pineda Muñoz

13 de septiembre de 2006

Blanca Lilia Rodríguez

José Antonio Carrillo

31 de agosto de 2006

Juan Helí Vásquez Rodríguez

17 de marzo de 2006

Nelsy Yazmín Valeriano Tovar

Lisa Tabares Bermúdez

13 de octubre de 2006

Juan Helí Vásquez Rodríguez

Alejandro Casas

15 de mayo de 2006

Juan Helí Vásquez Rodríguez

José Isaías Mahecha Rodríguez

22 de mayo de 2006

Blanca Lidia Retravisca Rodríguez

Manuel Esteban Díaz Martínez

19 de noviembre de 2010

Nelson Camargo y Claudia Yineth Acero Forero

Gerardo Cruz Cárdenas

27 de diciembre de 2007

Juan Helí Vásquez Rodríguez

Fabio Hernando Moreno Montenegro

4 de abril de 2006

Pompilio Espitia Olaya

Consuelo Pineda Muñoz

31 de agosto de 2007

Blanca Lidia Retravisca Rodríguez

Francy Silvana Tabares Bermúdez

20 de septiembre de 2006

Asociación Nazarena de Vivienda

José Mora Ortiz

14 de junio de 2012

William Yofre Cartagena Bolívar

María Ana Helí Bejarano Bejarano

9 de octubre de 2006

José Ramiro Gamboa

Nora Niño Higuera

17 de septiembre de 2008

5. Actuaciones surtidas en sede de revisión

5.1. Mediante Auto del 14 de diciembre de 2017 la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional decretó como medida provisional de protección de derechos que la Alcaldía de Bosa se abstuviera de ejecutar la demolición del predio ubicado en la carrera 86A No. 56B-31 sur, Sector “ESCOCIA HOY VILLA CALI II”, comprendido entre la carrera 86A a la carrera 86B y la calle 55 Sur a la calle 56C Sur, hasta que se emitiera un pronunciamiento de fondo.

5.2. En Auto del 1 de marzo de 2018[76] se decretaron las siguientes pruebas con el fin de obtener información adicional sobre la situación fáctica objeto de revisión. Entre otros, se ordenó a la Alcaldía Local de Bosa que remitiera (i) copia de expediente 21/06, (ii) copia de los informes o conceptos técnico científicos sobre el cumplimiento de normas de sismo resistencia que se tuvieron en cuenta para adoptar la Resolución No. 63 del 2 de noviembre de 2006 y sobre cuáles inmuebles de los accionantes se adelantaron visitas de control y seguimiento.

Adicionalmente, se solicitó al ente administrativo indicar si después de proferir el acto sancionatorio referido se adelantaron visitas de control y seguimiento y si se evidenciaron problemas respecto de la construcción y el cumplimiento de normas de sismo resistencia; así como, las medidas que se adoptaron para impedir que se adelantaran más construcciones y mejoras en los inmuebles ubicados entre la carrera 84A No. 56B-10 Sur y la carrera 86A No. 56B-31 Sur del sector conocido como Villa Cali II, en la localidad de Bosa.

Asimismo, se requirió a la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá remitir los documentos en los que consten visitas al polígono del sector conocido como Villa Cali II Sector, en la localidad de Bosa por la construcción de inmuebles sin licencia y manifestar si existen estudios respecto del incumplimiento de normas de sismo resistencia

5.2.1. Mediante oficio del nueve (9) de marzo de dos mil dieciocho (2018), la Directora Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, obrando en representación de la Alcaldía Local de Bosa informó a este Despacho que:

Para el auto de apertura del expediente 021 de 2006 se tuvo en cuenta la visita realizada

por la Subdirección de Control de Vivienda del antiguo DAMA (Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente). Que una vez revisadas las actuaciones desplegadas no se encontraron diligencias de visitas que involucraran a los accionantes, ni sus nombres aparecen en la parte resolutive de la Resolución No. 63 de 2006.

Indicó que luego de proferido el acto administrativo cuestionado[77], el 20 de febrero de 2015 se efectuaron “visitas técnicas de verificación al terreno” encontrando un aproximado de más de 100 obras consolidadas y sin licencia de construcción; sin embargo, aclaró que dentro de los referidos informes no se establece si se cumplen con las normas de sismo resistencia o no, entre otras razones porque la Alcaldía Local de Bosa no cuenta con los instrumentos para realizar las mediciones pertinentes.

Afirmó que esa entidad realizó el despliegue necesario para notificar la Resolución No. 63 de 2006 y la Resolución No. 67 de 2007, por medio de la cual se resolvieron los recursos de reposición interpuestos, a la gran cantidad de personas afectadas con la decisión.

Finalmente, adujo que no se observan dentro del expediente diligencias de sellamiento o suspensión de obras con posterioridad al 2 de noviembre de 2006.

5.2.2. Mediante oficio del 24 de julio de 2018 la Directora Jurídica de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá allegó a este Despacho copia del Acta de Conciliación Extrajudicial ante la Procuraduría 119 Judicial II para Asuntos Administrativos del 24 de marzo de 2017, en la cual se decidió no conciliar. Lo anterior, al argumentar que “teniendo en cuenta [que] no existen elementos de prueba que determinen que la Entidad deba acceder a las pretensiones de la solicitud de Conciliación Extrajudicial. Así mismo dentro de la Actuación Administrativa No. 021 de 2006, se encuentra que la Actuación Administrativa adelantada por la Alcaldía Local de Bosa por infracción al Régimen Urbanístico y de Obras, se determinó que los Convocantes construyeron sin Licencias de Construcción y sin cumplir los requisitos legales”.

5.2.3. En oficio del 2 de agosto de 2018, la Secretaría General de la Corte Constitución allegó al expediente informe técnico del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, quien, en cumplimiento de sus funciones, en especial las establecidas en el Decreto 173 de 2014, el 5 de julio del año en curso realizó una visita al sector donde se emplazan las catorce viviendas de los accionantes, y a partir de una inspección visual y

evaluación cualitativa encontró lo siguiente:

“Los predios se localizan en el Barrio Villa Cali, el cual se emplaza en una zona de pendiente plana, con vías de acceso en material de afirmado y consolidando urbanísticamente. En el barrio se emplazan viviendas de uno (01) a cinco (05) niveles, construidas bajo un sistema estructural de mampostería parcialmente confinada, con losas de entrepiso en concreto y estructuras de cubierta en tejas de asbesto cemento y algunas con losas de concreto. Las viviendas presentan algunas deficiencias constructivas relacionadas principalmente con la continuidad de los elementos de confinamiento y amarre tipo vigas y columnas. Se resalta que en la inspección visual realizada a las viviendas relacionadas en la tabla 1, no se identifican daños en los elementos estructurales y no estructurales que las conforman que comprometan la estabilidad y la funcionalidad de las mismas”[78].

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Análisis del caso

Procede la Sala al estudio del asunto presentando por Nubia Esperanza Pineda Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares, Alejandro Casas, José Mahecha Rodríguez, Manuel Esteban Díaz Martínez, Gerardo Cruz Cárdenas, Fabio Hernando Moreno Montenegro, Consuelo Pineda Muñoz, Francy Silvana Tabares Bermúdez, José Mora Ortiz, María Ana Hely Bejarano y Nora Niño Higuera, quienes, en cumplimiento de la orden de demolición de los inmuebles ubicados en el predio denominado “ESCOCIA HOY VILLA CALI II SECTOR”, comprendido entre la carrera 86A a la carrera 86B y la calle 55 Sur a la calle 56C Sur, contenida en la Resolución No. 63 de 2006 y confirmada por la Resolución No. 340 de 2016, expedidas en el marco de una actuación administrativa iniciada por la presunta violación al Régimen Urbanístico y de Obras, se ven en la obligación de derrumbar las casas en las que habitan con sus familias en calidad de poseedores. Por lo anterior, consideran

que se les vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna.

La actuación administrativa fue tramitada en primera instancia por la Alcaldía Local de Bosa, quien argumentó que los poseedores construyeron las obras sin las debidas licencias de construcción y sin cumplir con las normas de sismo resistencia. En segunda instancia, el Consejo de Justicia de Bogotá resolvió confirmar la decisión por los mismos fundamentos. Por lo anterior, consideran que la acción de tutela debe declararse improcedente al no existir vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, pues la orden proferida en el acto administrativo cuestionado pretende salvaguardar el derecho a la vida de quienes habitan en una construcción que no cumple con los requerimientos técnicos exigidos por ley.

3. Examen de procedencia de la acción de tutela

Antes de la formulación del problema jurídico de fondo, la Sala debe determinar si la acción de tutela es procedente. En tal sentido, verificará si esta cumple los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 86 Superior, a saber: i) legitimación en la causa por activa; ii) legitimación en la causa por pasiva; iii) subsidiariedad; e, iv) inmediatez.

Para lo anterior, se realizará una breve reiteración jurisprudencial sobre la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto.

3.1. Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto -Reiteración de Jurisprudencia-

El artículo 86 de la Constitución consagra la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario, mediante el cual se busca evitar, de manera inmediata, la amenaza o vulneración de un derecho fundamental. Su procedencia está condicionada a que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”. Sin embargo, esta Corporación ha señalado que no puede declararse la improcedencia de la tutela por la sola existencia en abstracto de un medio ordinario de defensa judicial. En el marco del caso concreto, el juez constitucional debe analizar si la acción dispuesta por el ordenamiento jurídico es idónea y eficaz para proteger los derechos fundamentales comprometidos.[79] En el evento en que no lo sea, la acción de tutela procederá para provocar un juicio sobre el fondo[80].

Por regla general, la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular es improcedente por cuanto es posible controvertir su contenido e incluso solicitar su suspensión provisional a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, el amparo procede en estos casos, de manera excepcional, cuando la misma se invoque para evitar la configuración de un perjuicio irremediable[81].

En ese sentido, esta Corporación ha reiterado que, conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, pues para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, cuando los derechos fundamentales del accionante resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición tardía de decisiones judiciales propios de la referida jurisdicción, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de las garantías constitucionales para evitar un daño irreparable:

“La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”[82]

No obstante, en los casos en los que se compruebe que existe otro medio de defensa judicial, pero éste no resulta idóneo ni eficaz para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, el juez constitucional debe verificar que el mismo sea: (i) inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) grave, esto es, que el haber jurídico de la persona se encuentre amenazado por un daño o menoscabo material o moral de gran intensidad; (iii) requiera medidas urgentes con el fin de lograr su supresión y conjurar el perjuicio irremediable; y (iv) demande la intervención del juez de tutela de forma impostergable para garantizar el restablecimiento integral del orden social justo”[83].

En Sentencia T-1316 de 2001, la Corte concluyó que “no todo perjuicio puede ser considerado como irremediable, sino solo aquel que por sus características de inminencia y gravedad, requiera de medidas de protección urgentes e impostergables. Con todo, esta previsión del artículo 86 de la Carta debe ser analizada en forma sistemática, pues no puede olvidarse que existen ciertas personas que por sus condiciones particulares, físicas, mentales o económicas, requieren especial protección del Estado, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los niños (...)”.

En ese orden, cuando se pretenda la suspensión de un acto administrativo de carácter particular por medio de la acción de tutela el juez constitucional tiene la obligación de ponderar en cada caso en particular el cumplimiento de los requisitos anteriormente expuestos y verificar que se acredita la gravedad de la situación y la falta de idoneidad y eficacia de los mecanismos ordinarios para la real protección de los derechos fundamentales alegados.

A continuación, se realizará el examen de procedencia de la acción de tutela de la referencia.

3.3. Legitimación por activa

En este caso los accionantes, Nubia Esperanza Pineda Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares, Alejandro Casas, José Mahecha Rodríguez, Manuel Esteban Díaz Martínez, Gerardo Cruz Cárdenas, Fabio Hernando Moreno Montenegro, Consuelo Pineda Muñoz, Francy Silvana Tabares Bermúdez, José Mora Ortiz, María Ana Hely Bejarano Bejarano y Nora Niño Higuera, ejercieron la acción de tutela por sí mismos por considerar la Alcaldía Local de Bosa no notificó en debida forma la actuación administrativa número 21/06 ni la Resolución No. 63 de 2006, confirmada por el Acto Administrativo No. 340 de 2016, que ordena demoler todas las construcciones realizadas en el predio de mayor extensión ubicado entre la Carrera 86A Nro. 56B-31, la Carrera 86B y la Calle 55 Sur a la Calle 56C, configurándose una vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna y al principio de confianza legítima, cumpliéndose con lo establecido en el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991.

3.4. Legitimación por pasiva

Con respecto a quién va dirigida la acción de tutela, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 expresa que: “se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental (...)”.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-416 de 1997 explicó en qué consiste la legitimación por pasiva así:

“La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material”

En el presente caso, se demandó a la Alcaldía Local de Bosa quien, en uso de sus atribuciones legales conferidas en el Decreto 1421 de 1993, en el Decreto 2150 de 1995, en la Ley 388 de 1997, en el Decreto 1052 de 1998 y en la Ley 810 de 2003, profirió la Resolución No. 63 de 2006, confirmada por el Consejo de Justicia de Bogotá, mediante la cual resolvió declarar infractores del Régimen Urbanístico y de Obras a quienes para ese entonces ostentaban la calidad de poseedores de los inmuebles sobre los que recaía la actuación administrativa, entre los que se encuentran algunos de los ahora accionantes, y se ordenó la demolición de las obras de construcción realizadas en el predio de mayor extensión ubicado entre la Carrera 86A Nro. 56B-31 Sur Sector ESCOCIA HOY VILLA CALI II SECTOR comprendido entre la carrera 86A a la carrera 86B y la Calle 55 Sur a la Calle 56C, acto administrativo que, según los peticionarios, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna y al principio de confianza legítima.

Por ello, y teniendo en cuenta que los demandantes solicitan se deje sin efectos la citada resolución y el acto mediante el cual se confirmó lo decidido, las accionadas son las legitimadas por pasivas.

3.5. Inmediatez

En el presente caso, la Sala observa que se cumple con el requisito de inmediatez, toda vez que, la resolución atacada, por medio de la cual se resolvió declarar infractores del Régimen Urbanístico y de Obras a las personas relacionadas en el acápite de antecedentes de esta providencia y se ordenó la demolición de sus casas fue emitida el 2 de noviembre de 2006; no obstante, el 15 de julio de 2016, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas,

Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá mediante Resolución No. 340 de 2016 confirmó el Acto administrativo No. 63 de 2006, notificada por edicto No. 308 el 15 de diciembre de 2016, y el ejercicio de la acción de tutela tuvo lugar el 14 de junio de 2017, es decir, 6 meses después, terminó que, según la jurisprudencia de esta Corte resulta oportuno, justo y razonable[84].

3.6. Análisis de subsidiariedad

Como se anotó en las consideraciones de esta providencia, por regla general, la acción de tutela es improcedente contra actos administrativos de contenido particular y concreto. Sin embargo, la Corte Constitucional señala que tal acción procede en estos casos, de manera excepcional, cuando la misma se invoque para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

Asimismo, se vio que dicho perjuicio debe ser “(i) inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque se requieran medidas urgentes para conjurar el perjuicio irremediable; y (iv) por la impostergabilidad de la tutela a fin de garantizar el restablecimiento integral del orden social justo”.

En el caso estudiado, la Sala observa que se encuentran acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra los actos administrativos de contenido concreto y particular establecidos por la jurisprudencia constitucional.

En primer lugar, en el asunto analizado, el perjuicio irremediable que puede presentarse es, específicamente, que las viviendas de los accionantes sean demolidas por la Administración en cumplimiento de la orden dada por la Alcaldía Local de Bosa en el Acto Administrativo No. 63 del 2 de noviembre de 2006, lo que generaría que 14 familias, conformadas por niños y adultos mayores[85], se queden sin un lugar para vivir. Dicha amenaza es inminente, pues en sede de Revisión se constató que la resolución en la cual se declaró a los accionantes infractores del Régimen Urbanístico y de Obras y ordenó la demolición de sus casas fue confirmada al resolver el recurso de apelación[86], los actores tienen la obligación, tal como fue ordenado por la Alcaldía Local de Bosa, de demoler sus viviendas, pues de no cumplir con la orden impartida, la Administración a costa de los peticionarios

realizará el desplome y se les impondrá las multas señaladas en el artículo 65 del Código Contencioso Administrativo[87].

En segundo lugar, los actores se encuentran afrontando una amenaza grave, pues se trata de una orden de naturaleza administrativa que los obliga a demoler sus viviendas, quedando desprotegidos y sin un lugar digno para refugiarse con sus familias, perdiendo lo poco que han podido conseguir a lo largo de sus vidas. Es claro el daño moral que les puede ser causado, el cual evidentemente puede ser calificado como “de gran intensidad”, pues tendrían que abandonar sus casas.

En tercer lugar, teniendo en cuenta que los tutelantes pueden ser expulsados de sus viviendas y estas posteriormente ser demolidas por orden de la Alcaldía Local de Bosa en cualquier momento, la Sala evidencia la necesidad de que se tomen medidas urgentes para conjurar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Ello por cuanto, ante la posibilidad de que la accionada resuelva echar abajo las edificaciones donde habitan los accionantes, violándoles su derecho fundamental a la vivienda digna, tal como se alega en el escrito de tutela, es forzoso tomar una decisión perentoria al respecto. Por lo anterior, la situación descrita amerita una actuación lo más expedita posible que impida un daño irreparable a los accionantes, por lo cual la acción de tutela es, en este caso, el medio eficaz e idóneo para responder a tal urgencia.

En cuarto lugar, por lo explicado, es claro que la acción en mención es, en el asunto sub júdice, impostergable, pues no puede permitirse que, mientras se resuelve la situación mediante un mecanismo extraordinario de defensa como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, las casas de los accionantes sean demolidas, sin posibilidad de permanecer o reubicarse con sus familias en un lugar seguro, todo con base en una resolución que presuntamente vulneró el derecho al debido proceso y a la vivienda digna de los actores, entre otros, y que ya fue confirmada en sede de apelación en la vía gubernativa.

Por lo expuesto, la Sala concluye que debido a la inminencia del perjuicio que puede ocasionarles la demolición de las casas, sin observarse las garantías judiciales mínimas, la acción de tutela es el medio adecuado, eficaz e idóneo para contrarrestar los efectos de la decisión del acto administrativo atacado y ante la decisión del Consejo de Justicia de la

Secretaría Distrital de Gobierno de confirmar en todas sus partes la Resolución No. 63 del 2 de noviembre de 2006, mediante el acto administrativo No. 340 del 15 de julio de 2016, por medio del cual se resolvió el recurso de apelación.

4. Problemas jurídicos

Con base en los hechos descritos, corresponde a esta Sala de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

4.1. (i) ¿Vulneró la Alcaldía Local de Bosa el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes al no efectuar la notificación personal de la actuación administrativa número 21/06 ni del acto administrativo mediante el cual se ordenó la demolición de los inmuebles donde habitan en calidad de poseedores, teniendo en cuenta que para la fecha en que se profirió la resolución que declaró a un grupo de personas infractores del Régimen Urbanístico (2 de noviembre de 2006), la posesión de las obras se encontraba en cabeza de los allí sancionados?

4.2. (ii) ¿Vulnera la Alcaldía Local de Bosa y el Consejo de Justicia de Bogotá el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes al ordenar la demolición total de los inmuebles donde actualmente habitan en calidad de poseedores al encontrar que las obras fueron edificadas sin las respectivas licencias de construcción y en un barrio que actualmente se encuentra en proceso de legalización, argumentando que las viviendas generan un riesgo inminente para la vida y la seguridad de sus residentes sin proporcionales una posibilidad de albergue temporal mientras los peticionarios adquieren una solución permanente de vivienda?

Con el fin de dar solución a los problemas jurídicos planteados, la Sala entrará a estudiar los siguientes temas: primero, el derecho al debido proceso administrativo; segundo, el marco legal de las normas urbanísticas, y tercero, el derecho a la vivienda digna y su vínculo con la seguridad personal. Seguidamente, analizará de fondo el caso concreto.

La Constitución Política en su artículo 29 consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, “se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional define esta garantía como un principio inherente al Estado de Derecho que “posee una estructura compleja y se compone por un

plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad"[88] y cuyo alcance está supeditado al deber de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción[89].

La Corte Constitucional en la Sentencia C-980 de 2010 concluyó que el derecho fundamental al debido proceso comprende:

“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden

jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”[90]

Asimismo, esta Corporación se ha referido al derecho al debido proceso administrativo como “(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”[91].

En ese contexto, el debido proceso administrativo se configura como una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes y después de adoptar una determinada decisión[92].

Frente a este particular, en la citada Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”[93]. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”[94].

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, dentro del debido proceso administrativo se debe garantizar:

Posteriormente, en la Sentencia T-800A de 2011 la Sala Novena de Revisión concluyó que el derecho al debido proceso administrativo, como mecanismo de protección de los administrados, conlleva 2 garantías: “(i) en la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier audiencia, diligencia o medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de defensa, contracción e impugnación”. Lo anterior, en aplicación del principio de publicidad predicable

de los actos que profiere la Administración con el objeto de informar a los administrados toda decisión que cree, modifique o finalice una situación jurídica, bien sea en etapa preliminar o propiamente en la actuación administrativa[95].

El legislador estableció diversas formas de notificación de los actos administrativos para garantizar a las partes o terceros interesados el conocimiento de lo decidido por determinada autoridad. Así, si el acto es de carácter general, la publicidad se debe efectuar por medio de comunicaciones con el objeto de que los interesados adelanten las acciones reguladas en el ordenamiento jurídico para lograr un control objetivo; si se trata de un acto de contenido particular y concreto, su publicidad debe hacerse efectiva mediante una notificación, con lo cual los administrados podrán ejercer un control subjetivo a través del derecho de defensa y contradicción.

Esta Corporación ha reiterado que la notificación se debe efectuar de tal forma que el contenido del acto administrativo correspondiente se ponga en conocimiento del directamente interesado, en aras de que pueda ejercer su derecho de defensa. Una vez el administrado sea notificado, es posible hablar de la vigencia y efectividad de la decisión proferida por la Administración. A este respecto, en la Sentencia T-616 de 2006 se dijo que:

“La notificación de las decisiones que la Administración profiere en desarrollo de un proceso y que afectan los intereses de las partes, más que pretender formalizar la comunicación del inicio, desarrollo o agotamiento de una actuación, procura asegurar la legalidad de las determinaciones adoptadas por aquélla, toda vez que al dar a conocer sus actuaciones asegura el uso efectivo de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los intereses de los administrados.”

Asimismo, la Corte Constitucional en Sentencia T-404 de 2014 reiteró que “la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa: (i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública, dado que mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; (ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción; y (iii) la adecuada notificación hace

posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes”[96].

Sobre las decisiones de carácter particular y concreto, la Corte ha señalado que:

“La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria”[97]. (Resaltado fuera de texto).

Las normas procedimentales consagran el deber de notificación de los actos proferidos por la administración. Así, antes del 2 de julio de 2012, el Código Contencioso Administrativo[98] (CCA) regulaba la referida materia, posteriormente, con la expedición Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) el legislador estableció nuevas disposiciones que se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. Dada la situación fáctica objeto de revisión, a continuación, se hará un cuadro comparativo a manera de ilustración:

Código Contencioso Administrativo

-Decreto 01 de 1984-.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo -Ley 1437

de 2011-.

Artículo 44. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado. (...)

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito.

Artículo 45. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.

Artículo 48. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales. (...)

Artículo 67. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. (...)

Artículo 68. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Artículo 69. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. (...)

Artículo 71. Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre, mediante escrito. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada.

Artículo 72. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.

El artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 referente al régimen de transición y vigencia de la norma, aclara que el CPACA solo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia (2 de julio del año 2012), mientras que los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la referida ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior, esto es el Decreto 01 de 1984.

En conclusión, el derecho al debido proceso administrativo es una garantía constitucional que tiene toda persona a un proceso justo que se desarrolle con observancia de los requisitos impuestos por el legislador, de tal forma que se garantice la validez de las actuaciones de la Administración, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los ciudadanos. Si bien la publicidad de los actos administrativos no determina su existencia o validez, sí incide en la eficacia de los mismos, en tanto de ella depende el conocimiento de las partes o terceros interesados de las decisiones adoptadas por los entes estatales que definen situaciones jurídicas. En esa medida, el principio de publicidad es de obligatoria aplicación para las autoridades administrativas, pues el trámite propio de la notificación de actos administrativos debe realizarse en debida forma y de acuerdo a las formalidades expresamente instituidas para ello.

6. Marco legal de las normas urbanísticas

6.1. Ley 388 de 1997[99]

La Constitución Política en sus artículos 286, 287 y 288 establece que los departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas son entidades territoriales autónomas, pero sujetas a ejercer sus competencias de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Adicionalmente, el artículo 311 superior establece que los municipios, en virtud de su función político-administrativa dentro del Estado, tienen el deber de definir y modificar el desarrollo de sus territorios.

En esa medida, el Legislador expidió la Ley 388 de 1997[100], cuyo artículo 9 establece que los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) son un instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, conformados por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Los POT deberán contemplar tres componentes: (i) el componente general del plan, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; (ii) el componente urbano, dirigido a la implementación de las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y, (iii) el componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Para el desarrollo del componente urbano es necesario la expedición de normas urbanísticas, entendidas como aquellas que “regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones de la administración para estos procesos”[101].

Según el artículo 15 de la Ley 188 de 1997 las normas urbanísticas se dividen en tres:

(i) Las estructurales, encargadas de asegurar la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del POT y en las políticas de mediano plazo del componente urbano. El legislador le confirió un carácter de prelación a estos preceptos sobre todos los demás, de manera que las regulaciones de los otros niveles no pueden

adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece.

(ii) Las generales, las cuales permiten establecer de qué manera y con qué intensidad se puede utilizar el suelo, así como las actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.

Dentro de las obligaciones en cabeza de los propietarios de terrenos, poseedores y/o constructores, se encuentra la obtención, de manera previa a la ejecución de la obra, de una licencia de construcción. Lo anterior, con el fin de poder adelantar obras, o la ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales[102].

La ley define la referida licencia urbanística como un acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismorresistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta.

(iii) Las complementarias, relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento.

6.2. Decreto 1077 de 2015.

Aunado a lo anterior, el régimen legal de las licencias urbanísticas se unificó con la

expedición del Decreto 1077 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

El artículo 2.2.6.1.1.1 del referido decreto[103], define la licencia urbanística como la autorización previa requerida para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y en las disposiciones que expida el Gobierno Nacional.

En todo caso, la expedición de la licencia urbanística implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo.

El Artículo 2.2.6.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015 determina la existencia de cinco clases de licencias, dependiendo del objetivo de la obra y la finalidad del procedimiento: (i) urbanización; (ii) parcelación; (iii) subdivisión; (iv) construcción; y, (v) intervención y ocupación del espacio público.

La referida norma establece que el estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción de que tratan los numerales 1 a 4 corresponde a los curadores urbanos en aquellos municipios y distritos que cuenten con la figura. En los demás municipios y distritos y en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina corresponde a la autoridad municipal o distrital competente.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio en su artículo 2.2.6.1.1.7 establece que la licencia de construcción es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia.

En dicho documento se concreta de manera específica el uso, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes:

- “1. Obra nueva. Es la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total.
2. Ampliación. Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar.
3. Adecuación. Es la autorización para cambiar el uso de una edificación o parte de ella, garantizando la permanencia total o parcial del inmueble original.
4. Modificación. Es la autorización para variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida.
5. Restauración. Es la autorización para adelantar las obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad. Esta modalidad de licencia incluirá las liberaciones o demoliciones parciales de agregados de los bienes de interés cultural aprobadas por parte de la autoridad competente en los anteproyectos que autoricen su intervención.
6. Reforzamiento Estructural. Es la autorización para intervenir o reforzar la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismo resistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan y el Reglamento colombiano de construcción Sismo Resistente y la norma que lo adicione, modifique o sustituya. Esta modalidad de licencia se podrá otorgar sin perjuicio del posterior cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes, actos de legalización y/o el reconocimiento de edificaciones construidas sin licencia, siempre y cuando en este último caso la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reforzamiento y no se encuentre en ninguna de las situaciones previstas en el artículo 2.2.6.4.1.2[104] del presente decreto. Cuando se tramite sin incluir ninguna otra modalidad

de licencia, su expedición no implicará aprobación de usos ni autorización para ejecutar obras diferentes a las del reforzamiento estructural. (Resaltado fuera del texto original).

7. Demolición. Es la autorización para derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción”[105].

Indistintamente de la modalidad de la licencia, el artículo 2.2.6.1.2.3.3 del Decreto 1077 de 2015 determina que, de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 5° del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia tiene como efecto determinar la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia.

El citado precepto aclara que la expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella, pues la autorización urbanística recae sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aun cuando sean enajenados. En todo caso, se tendrá por titular de la licencia, a quien esté registrado como propietario en el certificado de tradición y libertad del predio o inmueble, o al poseedor solicitante en los casos de licencia de construcción.

El artículo 2.2.6.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015[106] regula el reconocimiento de edificaciones existentes. El propósito de esta actuación es que el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente declare la existencia de desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin autorización de construcción y obtener la respectiva licencia urbanística siempre y cuando la obra: i) cumplan con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes y con la destinación que se le haya dado al predio; y ii) hayan concluido su edificación como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento. Sobre este último requisito, este mismo artículo dispone que el término de los cinco (5) años no será aplicado en aquellos casos en que el solicitante deba obtener el reconocimiento por orden judicial o administrativa.

Las personas interesadas en que se formalicen y titularicen desarrollos arquitectónicos ejecutados sin las licencias requeridas deberán presentar ante la autoridad competente los

documentos generales requeridos para toda licencia de construcción especificados en el artículo 2.2.6.1.2.1.7[107], así como: (i) copia diligenciada del formulario único nacional para la solicitud de licencias[108]; (ii) el levantamiento arquitectónico de la construcción, el cual deberá estar debidamente firmado por un arquitecto quien se hará responsable legalmente de la veracidad de la información contenida en este; (iii) copia de un peritaje técnico que sirva para determinar la estabilidad de la construcción y las intervenciones y obras a realizar que lleven progresiva o definitivamente a disminuir la vulnerabilidad sísmica de la edificación, cuando a ello hubiere lugar; y, (iv) declaración de antigüedad de la construcción, la cual se hará bajo la gravedad de juramento.

Una vez presentada la solicitud de reconocimiento de una edificación, la autoridad competente deberá resolver la petición dentro de los siguientes 45 días hábiles. No obstante, cuando fuere necesario adecuar la edificación al cumplimiento de las normas de sismo resistencia, el artículo 2.2.6.4.2.6 del Decreto 1077 de 2015 señala que, el acto de reconocimiento otorgará un plazo máximo de veinticuatro (24) meses improrrogables, contados a partir de la fecha de su ejecutoria, para que el interesado ejecute las obras de reforzamiento.

En ningún caso procederá el reconocimiento de edificaciones cuando la misma o alguna de sus partes se encuentran localizada en: i) áreas que hayan sido protegidas ambientalmente por el POT o por los instrumentos que lo desarrollen y complementen; ii) zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable; y iii) inmuebles de propiedad privada o que ocupen total o parcialmente el espacio público. (Artículo 2.2.6.4.1.2 del Decreto 1077 de 2015).

7. El derecho a la vivienda digna y su vínculo con la seguridad personal. Reiteración de jurisprudencia

La Constitución Política en el capítulo segundo del título I consagra la vivienda digna como un derecho social. Específicamente, el artículo 51 superior establece que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”, de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos

humanos ratificados por Colombia[109].

El artículo 11, numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone que, toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. [110]

La Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sostiene que una vivienda puede considerarse adecuada en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Social y Culturales cuando se garantice el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte del territorio del Estado.

Respecto de la condición de habitabilidad, en la Observación General 4^º del Comité de DESC indicó que “una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”.

La Corte Constitucional ha fijado los requisitos para que una vivienda sea considerada como digna[111], la cual debe presentar condiciones adecuadas, que dependen de la satisfacción de factores como:

(i) Habitabilidad. La vivienda debe cumplir con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud.

(ii) Facilidad de acceso a servicios. En relación a la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes.

(iii) Ubicación. El lugar donde se edifique debe permitir el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes.

(iv) Adecuación cultural a sus habitantes. La manera en que se construya, los materiales utilizados y las políticas en que se apoya deben facilitar la expresión de la identidad cultural

de la vivienda.

Adicionalmente, la noción de vivienda digna debe brindar garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos:

(i) Asequibilidad. Consistente en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia.

(ii) Seguridad jurídica en la tenencia. Las distintas formas de tenencia deben estar protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.

(iii) Gastos soportables. Los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda.

En atención a las circunstancias fácticas del caso objeto de revisión, la Sala hará énfasis en el elemento de habitabilidad como componente de una vivienda adecuada. En desarrollo del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, se ha advertido que “Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes...”. A partir de esta descripción, la Corte ha identificado dos elementos que configuran la habitabilidad: (i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes[112].

En ese contexto, la Corte ha considerado que la lesión del derecho a una vivienda digna y en condiciones adecuadas conlleva un inminente peligro que puede ocasionar la afectación de otras garantías fundamentales como la seguridad personal e integridad física de sus ocupantes, pues el elemento de habitabilidad se ve seriamente comprometido cuando: (i) se comprueba la existencia de fallas estructurales en la vivienda o la inestabilidad del terreno pueden afectar a las personas que habitan en los inmuebles y (ii) se evidencia que

las redes de conducción de energía eléctrica son un riesgo para los ciudadanos. Lo anterior, por cuanto las circunstancias descritas pueden llegar a someter a las personas a un riesgo extraordinario que no están obligadas a soportar.

En ese sentido, las autoridades deben adoptar medidas específicas de protección que garanticen el derecho a la vivienda en su componente de habitabilidad con el fin de garantizar la vida e integridad de sus moradores.

La Corte constitucional en la Sentencia T-496 de 2008, con el propósito de delimitar objetivamente el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento jurídico colombiano, reiteró la escala de riesgos que las Salas de Revisión han aplicado en casos en los que se pretende la salvaguarda de esa garantía constitucional ante situaciones nefastas que están por ocurrir; dicha tabla comprende dos variables: “(i) los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y (ii) los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades”.

Dentro de la referida escala, se identifican cinco niveles de riesgo: i) un nivel de riesgo mínimo[113]; (ii) un nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad[114]; (iii) un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal[115]; y (v) un nivel de riesgo consumado[116].

Para la Corte “el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar”[117]. A fin de establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, el funcionario competente debe analizar si confluyen en él algunos de los siguientes atributos: específico e individualizable[118], concreto[119], actual[120], importante[121], serio[122], claro y discernible[123], excepcional[124], desproporcionado[125], además de grave e inminente.

La jurisprudencia de esta Corporación se ha referido a los atributos arriba señalados aclarando que el riesgo[126]:

“(i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.”[127]

En esa oportunidad, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional estimó que el nivel de protección depende del número de características que confluyan en el riesgo, esto es,

“entre mayor sea el número de características confluyentes, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades a la seguridad personal del afectado. Pero si se verifica que están presentes todas las citadas características, se habrá franqueado el nivel de gravedad necesario para catalogar el riesgo en cuestión como extremo, con lo cual se deberá dar aplicación directa a los derechos a la vida e integridad personal (...) Contrario sensu, cuandoquiera que dicho umbral no se franquee – por estar presentes sólo algunas de dichas características, mas no todas- el riesgo mantendrá su carácter extraordinario, y será aplicable –e invocable – el derecho fundamental a la seguridad personal, en tanto título jurídico para solicitar la intervención protectora de las autoridades.”

Posteriormente, la Sala Tercera de Revisión de esta Corporación en la Sentencia T-339 de 2010 introdujo a la jurisprudencia constitucional una escala de riesgos y amenazas, aplicable a los casos en los que se solicita protección especial por parte del Estado. A saber:

“1) Nivel de riesgo: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la

enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad.

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado[128], en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

2) Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales[129], debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:

a) amenaza ordinaria: Para saber cuándo se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características:

i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;

ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;

iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;

iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un

riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente,

v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades[130].

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

3) Daño consumado: se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida"[131].

En garantía de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, los elementos para determinar la clase de riesgo fueron posteriormente aplicados por esta Corporación a situaciones en las que había daños en viviendas por inestabilidad del terreno o fallas estructurales. Así, las distintas Salas de Revisión en las Sentencia T-325 de 2002,

T-473 de 2008, T-348 de 2011, T-223 de 2015, T-269 de 2015 y T-149 de 2017, resolvieron proteger el derecho a la vivienda digna y a la seguridad personal de los accionantes al comprobarse daños o fallas estructurales en los inmuebles que residían, circunstancias que fueron calificadas como un riesgo extraordinario en la dimensión de habitabilidad. Por lo anterior, en los casos objeto de revisión se ordenó, entre otras medidas, la reubicación temporal o definitiva de los ocupantes de las casas.

En varias ocasiones la Corte Constitucional ha conocido casos de tutela que reclaman la protección del derecho a la vivienda digna y a la integridad personal, entre otros, amenazados por el estado de las casas de los peticionarios.

Así, en la Sentencia T-702 de 2011 estudió el caso de una familia que solicitó a las autoridades locales el apoyo necesario para el mejoramiento de su vivienda, la cual se encontraba en riesgo de sufrir un daño severo a causa de un fenómeno natural. No obstante, la alcaldía municipal accionada negó la petición al considerar que la vivienda no sufría peligro alguno, pues los daños que tenía no se debían a un fenómeno natural, sino al tráfico por la vía panamericana cercana a la ubicación de la casa.

Al realizar el análisis de los elementos probatorios puestos a consideración, la Sala Séptima de Revisión consideró que existía un riesgo para la vivienda y que los residentes no tenían los recursos económicos para adelantar las obras requeridas. Encontró que si bien la vivienda se situaba en una zona donde no está permitida la construcción, la norma que lo prohíbe fue promulgada después de su edificación, por lo tanto, la administración municipal debía hacer cumplir la ley y proteger la integridad de los habitantes. En consecuencia, ordenó a la administración efectuar un peritaje técnico para determinar el estado de las estructuras de la vivienda, establecer si la zona tenía algún riesgo e incluir a los habitantes de la casa en un programa de reasentamientos.

Posteriormente, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional en Sentencia T-986A de 2012 revisó una acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Manizales. Para la accionante la autoridad administrativa incurrió en la vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana y a la vivienda digna, al proferir un acto administrativo mediante el cual se le impuso una multa equivalente a 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes y se ordenó la demolición de su vivienda por

construir en un lugar no permitido.

La Sala observó que a pesar de que la resolución proferida por la parte accionada se ajustaba a la norma urbanística, al momento de imponer la sanción administrativa la autoridad se limitó a aplicar la ley, sin tener consideración alguna la situación subjetiva de la persona sancionada.

En esa oportunidad, la Corte sostuvo que las sanciones administrativas no pueden ser desproporcionadas; a pesar de que son proferidas dentro del marco de la discrecionalidad administrativa, no es admisible que se sacrifiquen los derechos fundamentales de los sancionados en pro de una aplicación taxativa de las normas.

Al aplicar el juicio de proporcionalidad en el caso concreto, la Sala encontró que, pese a que la resolución que impuso la sanción a la accionante buscaba como finalidad constitucional el desarrollo ordenado de la ciudad, no resultaba adecuada pues el fin del ordenamiento del territorio como función social es procurar la materialización del derecho a la vivienda digna, la prestación efectiva de los servicios públicos y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, postulados insertos en el objetivo de propender por la seguridad en los asentamientos humanos[132]. Por lo anterior, la Sala concluyó que la sanción impuesta por la Secretaría de Planeación de Manizales constituyó una clara vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la vivienda digna de la accionante; en esa medida, ordenó a la alcaldía incluir a la peticionaria en la lista de potenciales beneficiarios de programas de vivienda y asesorarla para acceder a un inmueble de interés social.

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en la Sentencia T-045 de 2014 estudió la solicitud de reubicación de personas en situación de vulnerabilidad que vivían en una zona de alto riesgo por la ola invernal, quienes alegaban que la Alcaldía del municipio de Soacha no había tomado las medidas preventivas para mitigar la vulneración de sus derechos fundamentales.

La Sala observó que la Alcaldía de Soacha no había cumplido con su deber de diagnosticar la habitabilidad de la zona donde los accionantes tenían construidas sus viviendas, mediante un estudio técnico especializado interdisciplinario que le permitiera (i) contar con una información completa y actualizada de la zona que calificara el grado de

vulnerabilidad y de riesgo extraordinario en que se hallaban los actores, y (ii) adoptar las medidas necesarias para evitar la consolidación de un daño originado en una emergencia por inestabilidad de los terrenos. La Corte señaló que era obligación de la entidad territorial accionada reubicar al accionante con el fin de proteger su derecho fundamental a la vivienda digna, a la integridad física y a la seguridad personal.

En la Sentencia T-732 de 2016 esta Corporación conoció de una acción de tutela contra el Oleoducto Central S.A. y el Consorcio de Tierras, a quienes los accionantes estimaban responsables del deterioro de su vivienda por el tránsito de maquinaria pesada que realizaban en la vía contigua a su casa en el marco del proyecto de construcción de una estación de bombeo de petróleo en el municipio de Páez, en el departamento de Boyacá.

Del material probatorio anexo al expediente, la Sala consideró que las actividades realizadas por la parte accionada habían tenido un impacto en el rápido deterioro de la casa del actor y su núcleo familiar, pues el tráfico pesado influyó en un incremento de la velocidad de los movimientos y afectó la estructura. Lo anterior, aunado los factores de inhabilitabilidad que presentaba el inmueble, como deficiencias en la construcción y el tipo de suelo sobre el que se edificó, circunstancias que configuraban un riesgo para sus vidas.

Por lo anterior, la Corte ordenó al Oleoducto Central S.A., realizar las reparaciones a la vivienda o en su defecto que reubicara de forma definitiva a la familia, en un lugar que cumpliera con las condiciones de vivienda digna y en un espacio similar al que habitaban.

8. Examen de la vulneración al debido proceso en el caso concreto

La Sala encuentra probados los siguientes hechos:

(i) El 2 de noviembre de 2006 la Alcaldía Local de Bosa profirió la Resolución No. 63 de 2006, mediante la cual declaró infractores del Régimen Urbanístico y de Obras a: Juan Helí Vásquez Rodríguez, Ramiro Gamboa, Alexandra Gamboa, Blanca Lidia Retavisca Rodríguez, William Yofre Martínez Real, María Emma Beltrán, Raúl Salamanca González, Fabio Argemiro Duque, José Adelmo Rivera, Ricardo Gómez Navarrete, Jacobo Gómez, Sandra Patricia Fajardo Cuellar, Bertha García Neira, Luz Mabel Rojas Rodríguez, Néstor Alberto

Bello Wilches, Luis Felipe Rodríguez Cruz, Julio Aníbal Sandoval, Edwin Jovanny Bayona, Desiderio Cortes Ramírez, José Danilo Ruge Wilches, José Miguel Cárdenas, Adelmo Castillo Rozo, Eustaquio Amaya Gómez, Carlos Gómez Duque, Jorge Gómez Rodríguez, y Alberto Pineda Muñoz, y demás responsables, por las obras de construcción realizadas en el predio ESCOCIA, hoy VILLA CALI II SECTOR, ubicado en la Carrera 86 A No. 56 B-31 Sur de la localidad de Bosa; se impuso multa de \$122.400.000 a Juan Helí Vásquez Rodríguez; y se ordenó la demolición de todas las construcciones realizadas en el citado predio, el cual se halla comprendido entre la Carrera 86 A y la Carrera 86 B entre Calles 55 Sur y Calle 56 Sur, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 388 de 1997[133].

(ii) En cumplimiento del artículo 44 del Decreto 01 de 1984[134], el 14 de noviembre de 2006 se notificó personalmente al Agente Local del Ministerio Público y a los señores Raúl Salamanca Gonzáles, Martha E. Rojas, Fabián Rendón, Juvenal Rojas, Fabio Hernando Moreno, José Mahecha, Astrid Barreto Díaz, Néstor Bello, Graciela Reyes Perdigón, Jaime Jiménez R, Yamile Monroy, María Ubaldina Cárdenas, Fabián Leonardo Rodríguez, Alejandro Casas, Oscar Pineda Muñoz, Hernán Cadena Quiroga, Edgar Pineda Muñoz, Miguel Cárdenas, Segundo Joselín Pardo y Daniel Rodríguez; el 15 de noviembre de 2006 a Omaira Naranjo; el 16 de noviembre de 2006 a María Argenis García, Jaime Peralta B, Edilma Peralta B y José Miguel Cárdenas; el 20 de noviembre de 2006 a Jacquelin Pedraza Durán, María Yolanda Alviares Pulido y Dioselina Durán de Pedraza; el 21 de noviembre de 2006 a Francly Silvana Tabares Bermúdez, María del Carmen Ojeda y Bertha García; el 30 de noviembre de 2006 a José Ramiro Gamboa; el 31 de enero a Jorge Gómez Rodríguez y Julio Aníbal Sandoval[135].

(iii) Mediante edicto, que permaneció fijado del 5 al 19 de febrero de 2007, se surtió la notificación de quienes no comparecieron de forma personal[136].

(iv) En escritos radicados bajo los números 8410 del 21 de noviembre de 2006, 8710 del 30 de noviembre de 2006 y 8711 del 30 de noviembre de 2006 los responsables de las obras realizadas en el predio de mayor extensión objeto del expediente 21 de 2006 recurrieron la Resolución No. 63 de 2006.

(v) Mediante Acto Administrativo No. 67 del 9 de abril de 2007 la Alcaldía Local de Bosa resolvió confirmar en todas sus partes la Resolución No. 63 de 2006. Lo anterior, al

argumentar que las obras realizadas en el predio anteriormente referido no contaban con licencia de urbanismo o construcción. Asimismo, concedió el recurso de apelación y ordenó el envío del expediente al Consejo de Justicia de la Secretaría Distrital de Gobierno para lo de su competencia.

(vi) El 15 de julio de 2016 el Consejo de Justicia de la Secretaría Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante Acto Administrativo No. 340 de 2016 resolvió confirmar la Resolución No. 63 de 2006 proferida por la Alcaldía Local de Bosa. Para la autoridad que desató el recurso de apelación los recurrentes son responsables de edificar sin contar con la respectiva licencia de construcción que de forma previa exige la ley para la parcelación y construcción de unidades habitacionales.

Ahora bien, del recuento probatorio previamente enunciado, las normas que regulaban el trámite de notificación de los actos administrativos de carácter particular y de lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, es posible concluir que la Alcaldía Local de Bosa no vulneró el derecho al debido proceso administrativo de los accionantes, por las razones que se exponen a continuación:

(i) Contra la Resolución No. 63 de 2006 que ordenó demoler las obras construidas por los demandantes Nubia Pineda Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares Bermúdez, Alejandro Casas, José Isaías Mahecha Rodríguez, Gerardo Cruz Cárdenas, Francys Silvana Tabares Bermúdez y Nora Niño Higuera se interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación, en algunos casos por el accionante directamente y en otros por el vendedor o antiguo poseedor[137].

(ii) En los asuntos concernientes a los actores Manuel Esteban Díaz y María Ana Hely Bejarano, la Administración Local de Bosa realizó todas las actuaciones pertinentes para darles a conocer sobre el proceso administrativo por infracción del Régimen Urbanístico a los señores William Yofre Martínez Real y Blanca Lidia Retavisca, vendedores de los inmuebles en posesión de los referidos demandantes. No siendo posible la notificación personal de la Resolución No. 63 de 2006, se surtió el trámite en los términos que establecía el artículo 45 del Decreto 01 de 1984[138].

(iii) En los casos que involucran a los accionantes Fabio Hernando Moreno Montenegro y Consuelo Pineda Muñoz del material probatorio anexo al expediente de tutela, se verificó

que obran notificaciones personales por parte de la accionada. No obstante, no ejercieron los recursos de ley[139].

(iv) Todos los ciudadanos declarados infractores del Régimen Urbanístico mediante Resolución No. 63 de 2006, fueron debidamente informados por la Alcaldía Local de Bosa sobre el proceso administrativo adelantado en su contra, así como, del Acto Administrativo que puso fin a la actuación[140].

(v) Con el objeto de garantizar el derecho de defensa y contradicción y en aplicación al principio de publicidad, la Alcaldía Local Bosa informó a los responsables de las obras realizadas en el predio de mayor extensión, ubicado en la Carrera 86 A No. 56 B-31 Sur, mediante avisos fijados en la ciudad de Bogotá los días 15 de agosto[141] y 28 de septiembre[142] de 2006 que en esa entidad municipal se adelantaría actuación administrativa por contravención al Régimen de Urbanismo y de obras (Ley 388 de 1997).

(vi) Mediante Resolución No. 67 del 9 de abril de 2007, la Alcaldía Local de Bosa resolvió los recursos de reposición presentados por los interesados. En dicha decisión se negó la revocatoria del acto administrativo atacado y se concedió el recurso de apelación ordenando el envío de la actuación a la autoridad competente, de lo cual se notificó al Agente Local del Ministerio Público el 29 de abril de 2007[143].

(vi) El Consejo de Justicia de la Secretaría Distrital de Gobierno mediante Acto Administrativo No. 340 del 15 de julio de 2016 resolvió confirmar la Resolución No. 63 de 2006 proferida por la Alcaldía Local de Bosa, por la cual se decidió de fondo la actuación administrativa 21 de 2006.

Para la Sala la protección al derecho fundamental al debido proceso pretendida por los accionantes en el presente caso no está llamada a prosperar. Lo anterior, por cuanto de los elementos allegados por las partes se puede concluir que la Resolución No. 63 de 2006, a través de la cual se declararon infractores del Régimen Urbanístico y de Obras a unas personas que edificaron sin contar con licencias de construcción en el lote que hoy se conoce como VILLA CALI II SECTOR, se impuso una sanción de multa y se ordenó la demolición de todas las obras realizadas en el precitado predio, fue notificada en los términos establecidos en los artículos 44, 45 y 48 del Decreto 01 de 1984, norma vigente al momento de proferir el acto administrativo objeto de debate en el presente caso.

Como quedó probado en el asunto objeto de revisión, los hoy accionantes Alejandro Casas Lizarazo, José Antonio Carrillo, José Isaías Mahecha Rodríguez, Fabio Hernando Moreno, Francly Tabares, Lisa Tabares Bermúdez, Nubia Pineda, Yamile Monroy Lozano y Jhon Alexander García interpusieron debidamente y de forma oportuna los recursos de reposición y en subsidio el de apelación.

Respecto de los otros peticionarios: Gerardo Cruz Cárdenas, Manuel Esteban Díaz Martínez, José Mora Ortiz, Nora Niño Higuera, Consuelo Pineda y María Helí Bejarano, los correspondientes recursos fueron presentados respectivamente por: Nelson Camargo Cajamarca, Blanca Lidia Retravisca Rodríguez, Víctor Eduardo Medina, José Ramiro Gamboa, Pompilio Espitia Olaya y William Yofre Martínez, personas que le vendieron la posesión a los hoy peticionarios y quienes para la fecha de la expedición de la Resolución No. 63 de 2006 ostentaban la calidad de poseedores de las obras sobre las cuales recae la orden de demolición, en otras palabras, eran a quienes la Alcaldía Local de Bosa debía notificar en ese momento.

Como resultado de los recursos formulados contra el Acto Administrativo No. 63 de 2006, se profirió la Resolución No. 67 del 9 de abril de 2007 mediante la cual se resolvieron los recursos de reposición presentados por los interesados. Asimismo, la Sala de Decisión de Justicia de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de la Secretaría Distrital de Gobierno mediante Acto Administrativo No. 340 del 15 de julio de 2016 resolvió confirmar la Resolución No. 63 de 2006 proferida por la Alcaldía Local de Bosa, por la cual se decidió de fondo la actuación administrativa 21 de 2006.

Al realizar el análisis de la Resolución No. 340 del 15 de julio de 2016 se evidencia que a folios 13 y 14 de dicho documento se encuentra la lista de quienes interpusieron los precitados recursos, lo que contrastado con los demás elementos probatorios, como las promesas de venta de los derechos de posesión de los accionantes y las constancias de notificación del Acto Administrativo No. 63 de 2006 evidencia que efectivamente sí se les respetó a los actores y a sus vendedores el debido proceso y por ende el derecho de defensa de que son titulares, garantías que son objeto de reclamo en la presente acción de tutela.

En conclusión, la Sala Séptima de Revisión encuentra probado que en el presente caso no se vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes con la expedición de la Resolución No. 63 del 2 de noviembre de 2006, pues las actuaciones administrativas dentro del trámite de notificación desplegadas por la Alcaldía Local de Bosa se ajustaron a los estrictos requisitos establecidos por el legislador.

9. Examen de la existencia de la vulneración de derecho a la vivienda digna

Procede la Sala al estudio del segundo problema jurídico planteado en el presente caso. En el numeral tercero de la Resolución No. 63 del 2 de noviembre de 2006 se ordenó “la demolición de las obras de construcción realizadas en el predio de mayor extensión ubicado en la Carrera 86A No. 56B-31 Sur Sector ESCOCIA HOY VILLA CALI II SECTOR comprendido entre la Carrera 86A a la Carrera 86 B y Calle 55 SUR a la Calle 56C”, acto expedido en el marco de una actuación administrativa iniciada por la presunta violación al Régimen Urbanístico y de obras, tramitado en primera instancia por la Alcaldía Local de Bosa y en segunda instancia por el Consejo de Justicia de Bogotá.

Para los accionantes, dicha orden vulnera su derecho fundamental a la vivienda digna. Por su parte, la accionada alega que nunca desconoció las garantías constitucionales de los peticionarios, pues simplemente se pretendía salvaguardar el derecho a la vida y a la seguridad de quienes cometieron una infracción urbanística al edificar sus casas sin licencia de construcción y sin cumplir con los requerimientos técnicos básicos de sismoresistencia exigidos por ley.

En ese sentido, se tiene que la Resolución No. 63 de 2006 dio a los demandantes un plazo de 60 días para efectuar la demolición total de los inmuebles, según el numeral quinto del artículo segundo de la Ley 810 de 2003. Sin embargo, en sede de Revisión se constató que no se ha llevado a cabo ningún proceso para materializar el derrumbe de las casas.

En el caso concreto la Alcaldía Local de Bosa a través de la sanción impuesta pretende salvaguardar a las personas que habitan en unas construcciones que, por no contar con una licencia de construcción, podrían tener la posibilidad de riesgos extraordinarios que ponen en peligro los bienes jurídicos más esenciales, como la vida y la seguridad de quienes las habitan. Por lo tanto, se debe concluir que el proceso administrativo contra los accionantes se encuentra respaldado en las finalidades de las normas de urbanismo. Como se anotó

previamente, el objetivo de las licencias de construcción es garantizar la seguridad física de los ocupantes de las viviendas.

Así las cosas, se debe establecer si se produce de manera cierta y evidente una amenaza sobre el derecho a la vivienda digna y a la seguridad personal de los accionantes y sus familias al pretender que la administración les permita continuar habitando en sus casas y sin que sean obligados a demolerlas a pesar de no tener licencia de construcción.

Entrando en materia, la Sala concluye que con la sanción impuesta a las personas relacionadas en el numeral primero de la Resolución No. 63 de 2006, entre las cuales se encuentran algunos de los ahora accionantes, la Alcaldía Local de Bosa actuó dentro de sus facultades legales, dando aplicación a las normas vigentes que sobre el tema se han expedido a nivel distrital y nacional[144].

Lo anterior, en virtud de los preceptos legales que regulan el ordenamiento del territorio que establecen la necesidad de obtener una licencia para hacer una construcción, de lo contrario se incurre en una infracción urbanística y se presenta la posibilidad de la imposición de una sanción, que en el caso de falta de licencia es la demolición de la obra. En ese sentido, se encuentra que la actuación de la administración en el caso concreto se ajustó a lo regulado en la legislación vigente en el país, pues al verificar que los infractores no tenían licencia alguna para ejecutar la obra, se ordenó la demolición de la construcción.

Así las cosas, es claro que la Resolución No. 63 de 2006 se encuentra en firme, pues no existe duda sobre su validez y su legalidad no ha sido objeto de controversia.

No obstante, no basta con establecer la legalidad de la intervención en las casas de los accionantes para determinar que el derecho a su vivienda digna no fue injustamente perturbado por parte de las autoridades públicas. Para la Sala la medida adoptada por la Alcaldía Local de Bosa y confirmada por el Consejo de Justicia de Bogotá resulta a todas luces desproporcionada frente a la referida garantía constitucional de los peticionarios. Tal afirmación encuentra sustento en lo siguiente:

En las viviendas sobre las cuales pesa la orden de demolición viven aproximadamente catorce familias conformadas por cada uno de los accionantes juntos con sus hijos menores

de edad y adultos mayores. Ante la afirmación de tal hecho, la Administración no tuvo reparo alguno, razón por la cual se da por cierto.

De las pruebas obrantes en el expediente, se evidencia que entre los años 2006 y 2016 los poseedores de las construcciones encontraron ajustado a derecho su actuación, esto es, la construcción de sus viviendas, pues durante 10 años la Alcaldía Local de Bosa no ejecutó, directamente o a través de alguna autoridad en materia urbanística, acciones tendientes a suspender las obras que en dicho lapso se adelantaban o se habían adelantado en el Sector conocido como “Escocia” hoy VILLA CALI II SECTOR de la localidad de Bosa. Realidad fáctica que fue corroborada por la Directora Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, obrando en representación de la Alcaldía Local de Bosa, al informa a este Despacho que “no se observa dentro del expediente diligencias de sellamiento o suspensión de obras con posterioridad al 2 de noviembre de 2006”.

Para la Alcaldía fue suficiente la visita técnica realizada el 24 de abril de 2006 por el arquitecto Eduardo Acosta adscrito a la Subdirección de Control de Vivienda del DAMA[145], donde se verificó que los poseedores no contaban con licencia de construcción de las obras realizadas en el predio ubicado en la carrera 86 A No. 56 B -31 Sur. En el referido informe, el nombrado profesional concluyó que “el proceso constructivo adolece de norma de sismo resistencia, en razón de la escasa postura en acero de refuerzo”[146].

No obstante, mediante Auto del primero (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018), la Sala Séptima de Revisión requirió a la Alcaldía Local de Bosa para que informara sobre los conceptos técnico científicos sobre el cumplimiento de las normas de sismo resistencia que tuvo en cuenta para adoptar la Resolución 63 de 2006 y sobre cuáles inmuebles de los accionantes se adelantaron visitas de control y seguimiento.

En oficio del siete (9) de marzo de dos mil dieciocho (2018), la Alcaldía Local de Bosa informó a este Despacho que, luego de la expedición de la Resolución No. 63 de 2006, únicamente se realizó una visita ocular el 25 de febrero de 2015 en el terreno donde viven los accionantes, es decir, 9 años después de proferido el acto administrativo cuestionado. Igualmente, indicó que para ese ente administrativo no fue posible determinar si las viviendas de los accionantes cumplen o no con las normas de sismo resistencia, entre otras razones, porque la Alcaldía no cuenta con los instrumentos para realizar las mediciones

pertinentes[147].

Asimismo, de las pruebas aportadas al proceso de tutela se verifica que los accionantes no solo edificaron sus casas, sino que realizaron las diligencias previas para que se les suministrara, de manera eficiente, la prestación de los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas.

Aunado a lo anterior, se estableció en el sector donde habitan los accionantes una nomenclatura alfa numérica precisa, logrando individualizar cada predio y se han proferido a través de los años las facturas para el pago del Impuesto Predial Unificado en cabeza de cada uno de los actores en calidad de poseedores de sus inmuebles.

Para la Sala, los hechos anteriormente descritos generaron en los accionantes un estado de confianza legítima precaria, pues la falta de diligencia por parte de la Alcaldía Local de Bosa para frenar el avance de las construcciones configuró una expectativa sobre la posibilidad de formalizar sus viviendas.

De otro lado, cabe señalar por parte de la Sala, que la Alcaldía Local de Bosa no tuvo en cuenta, dentro de sus consideraciones, que el sector en el cual viven los accionantes se encuentra en proceso de legalización desde el 12 de julio 2006, según petición formulada por el presidente de la Junta de Acción Comunal[148] del desarrollo VILLA CALI II SECTOR ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital para la Legalización de Barrios[149]. Solicitud que, según se informa en el material probatorio anexo al expediente de la referencia, fue devuelto en el año 2013 a la Secretaría de Hábitat de Bogotá para subsanar las inconsistencias presentadas en los planos aportados para la legalización[150].

Tal circunstancia resulta de vital importancia toda vez que la Alcaldía accionada en la Resolución No. 63 de 2006 fundó su decisión de ordenar la demolición de las viviendas en el hecho de que “en el caso objeto de esta actuación administrativa, se demostró que efectivamente las obras de construcción se están realizando en un terreno que no tiene licencia de Urbanismo, por lo tanto es evidente que los infractores no se pueden adecuar a la norma obteniendo la correspondiente licencia de construcción, luego la sanción a imponer a los responsables de las obras debe ser la establecida en el artículo segundo, numeral quinto de la ley 810 de 2003[151]”[152]. Lo anterior, sin entrar a analizar por qué la

solicitud de legalización del predio VIILLA CALI II SECTOR, formulada 4 meses antes de proferir el citado acto administrativo no había sido resuelta y, desconociendo que la orden de demoler los inmuebles ante la posibilidad de que se formalizara la situación jurídica del barrio, conllevaría un perjuicio irremediable para todos los poseedores.

En la misma irregularidad incurrió el Consejo de Justicia al resolver el recurso de apelación presentado contra el acto acusado, pues al abordar la incidencia del trámite de legalización en curso hace diez años, consideró que “la existencia del trámite de legalización y su declaratoria por la autoridad, no implica de modo alguno la legalización de las construcciones existentes ni el saneamiento de la propiedad de los ocupantes del terreno, como tampoco constituye título traslativo de dominio, ni modo de adquisición del derecho de propiedad”[153]. Por lo anterior, concluyó que “los hechos constitutivos de infracción urbanística y las sanciones impuestas en consecuencia, se mantiene incólumes hasta tanto un acto administrativo o una decisión judicial los revoque parcial o totalmente”[154].

Es claro que tal situación debió ser tomada en cuenta por parte de la administración al momento de proferir y confirmar la orden de demolición de los inmuebles, pues el acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hace las veces de licencia de urbanismo, con base en el cual se tramitarán las licencias de construcción que para el efecto se otorguen. En esa medida los infractores del Régimen Urbanístico y de Obras relacionados en la Resolución No. 63 de 2006, no contaban con la posibilidad de adecuarse a las normas obteniendo las licencias correspondientes en los términos del artículo 3 de la Ley 810 de 2003. A saber:

“ARTÍCULO 3o. El artículo 105 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 105. Adecuación a las normas. En los casos previstos en el numeral 3 del artículo precedente, en el mismo acto que impone la sanción se ratificará la medida policiva de suspensión y sellamiento de las obras y se dispondrá de un plazo de sesenta (60) días para que el infractor se adecue a las normas obteniendo la licencia correspondiente. Si vencido este plazo no se hubiere obtenido la licencia, se procederá a ordenar la demolición de las obras ejecutadas a costa del interesado y la imposición de las multas sucesivas en la cuantía que corresponda, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora, además de la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios. (Negrillas

agregadas).

En los casos previstos en el numeral 4 del artículo 104 de la presente ley, en el mismo acto que impone la sanción se ordenará la suspensión de los servicios públicos domiciliarios y se ratificará la medida policiva de suspensión y sellamiento de las obras. El infractor dispondrá de sesenta (60) días para adecuar las obras a la licencia correspondiente o para tramitar su renovación, según sea del caso. Si vencido este plazo no se hubiere tramitado la licencia o adecuado las obras a la misma, se procederá a ordenar, a costa del interesado, la demolición de las obras ejecutadas según la licencia caducada o en contravención a la misma, y a la imposición de las multas sucesivas, en la cuantía que corresponda, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora, además de la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios”.

La Sala considera que el fundamento legal de dichos actos desconoce la realidad fáctica de la situación de los accionantes, pues está probado que ante la Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá se está adelantando el proceso de legalización del “desarrollo Villa Cali II Sector”, petición que fue presentada el 12 de julio de 2006, es decir, hace doce años, sin que a la fecha de la formulación de la acción de tutela de la referencia (14 de junio de 2017) se haya resuelto.

La anterior situación de indefinición aunada a la ausencia de licencia de construcción ocasiona que los inmuebles donde habitan los accionantes en calidad de poseedores sean acreedores de la sanción impuesta por la administración, en cumplimiento del artículo 104 de la Ley 388 de 1997, y que la misma tenga una justificación constitucional válida. Por lo tanto, la Sala Séptima de Revisión no puede acceder a la petición de los accionantes respecto de decretar la nulidad del numeral tercero de la parte resolutive de la Resolución No. 63 de 2006 e inaplicar las normas sobre construcción.

No obstante, ante la inminente afectación al derecho fundamental a la vivienda digna de los peticionarios y ante la imposibilidad para adquirir la licencia de construcción o adelantar el trámite de reconocimiento de edificaciones construidas en los términos del artículo 2.2.6.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015 hasta que la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá conjuntamente con la Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá se pronuncien sobre la legalización del barrio denominado “desarrollo Villa Cali II Sector”, la Sala procederá, con

base en el principio de solidaridad, a ordenar las siguientes medidas con el fin de proteger la garantía constitucional alegada en esta oportunidad.

La Sala Séptima de Revisión revocará la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Seis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, el veintidós (22) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que confirmó el fallo dictado por el Juzgado Sesenta y Tres Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá, el treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017), que declaró improcedente la acción de tutela impetrada por Nubia Esperanza Pineda Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares, Alejandro Casas, José Mahecha Rodríguez, Manuel Esteban Díaz Martínez, Gerardo Cruz Cárdenas, Fabio Hernando Moreno Montenegro, Consuelo Pineda Muñoz, Francy Silvana Tabares Bermúdez, José Mora Ortiz, María Ana Hely Bejarano Bejarano y Nora Niño Higuera contra la Alcaldía Local de Bosa y la Secretaría de Gobierno Distrital a través de la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá. En su lugar, concederá el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes.

En consecuencia, ordenará a la Alcaldía Local de Bosa, que suspenda la ejecución de los numerales tercero[155] y cuarto[156] de la Resolución No. 63 de 2006, hasta tanto la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá se pronuncie de forma definitiva sobre la legalización del sector denominado “desarrollo Villa Cali II Sector”, dentro del cual se ubican las obras de construcción en posesión de los señores Nubia Esperanza Pineda Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares, Alejandro Casas, José Mahecha Rodríguez, Manuel Esteban Díaz Martínez, Gerardo Cruz Cárdenas, Fabio Hernando Moreno Montenegro, Consuelo Pineda Muñoz, Francy Silvana Tabares Bermúdez, José Mora Ortiz, María Ana Hely Bejarano Bejarano y Nora Niño Higuera. Específicamente, en barrio “ESCOCIA HOY VILLA CALI II SECTOR”, comprendido entre la carrera 86A a la carrera 86B y la calle 55 Sur a la calle 56C Sur.

En atención al informe técnico remitido a esta Corporación por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER, mediante el cual advirtió que las viviendas de los accionantes “presentan algunas deficiencias constructivas relacionadas principalmente con la continuidad de los elementos de confinamiento y amarre de tipo vigas y columnas”[157], se ordenará a la Alcaldía Local de Bosa que, en un plazo no

superior a dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, verifique mediante un estudio técnico el compromiso de estabilidad y habitabilidad de las catorce (14) viviendas de los accionantes, a fin de identificar las edificaciones que en la actualidad representan un peligro grave e inminente para sus habitantes, y que amerite su reubicación inmediata.

Luego de realizado el referido estudio técnico, la Alcaldía Local de Bosa deberá otorgarles un albergue temporal a las familias que se encuentren expuestas a un riesgo no tolerable. Lo anterior, hasta que los poseedores reubicados adelanten los trámites pertinentes para obtener una licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural en los estrictos términos que establece el numeral 6 del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 y se ejecuten las obras necesarias para cumplir con los requerimientos de sismo resistencia establecidos en el ordenamiento legal.

Se ordenará a la Secretaría de Hábitat de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá que, junto con las entidades competentes, en un término no superior a dieciocho (18) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, ejecuten los estudios técnicos, la cartografía, el trabajo de Catastro y las actuaciones administrativas necesarias para la normalización del predio “ESCOCIA, HOY VILLA CALI II SECTOR”, comprendido entre la carrera 86A a la carrera 86B y la calle 55 Sur a la calle 56C Sur, y se proceda a expedir el acto administrativo mediante el cual se de iniciación al trámite de legalización. Lo anterior, luego de verificarse el cumplimiento de los requisitos legales establecidos por la administración distrital en este tipo de procesos.

Asimismo, se ordenará a los accionantes que, en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses contados a partir de la notificación del presente fallo, adelanten los trámites pertinentes para obtener una licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural en los estrictos términos que establece el numeral 6 del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015. Lo anterior, con el objeto de acondicionar los inmuebles donde actualmente residen los actores a niveles adecuados de seguridad sismo resistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan y el Reglamento colombiano de construcción sismo resistente y la norma que lo adicione, modifique o sustituya. La expedición de esta licencia no implicará aprobación de usos ni autorización para ejecutar obras diferentes a las

del reforzamiento estructural.

Lo anterior, sin perjuicio del posterior cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes, el acto de legalización y/o el reconocimiento de las edificaciones construidas por los demandantes.

Se advertirá a la Alcaldía Local de Bosa que en caso de que el concepto de legalización del predio objeto de debate emitido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá fuera negativo, y se llegare a proceder con el derrumbe de las viviendas de los accionantes, en cualquier circunstancia la administración distrital se abstendrá de demoler los inmuebles hasta tanto se les brinde a los actores una alternativa habitacional en condiciones dignas mediante los programas de vivienda para personas de bajos recursos económicos, así como la posibilidad de albergue temporal en caso de requerirlo mientras los demandantes adquieren una solución permanente de vivienda.

En todo caso, los costos de la demolición deben correr por cuenta de esa autoridad administrativa, pues sería doblemente gravoso para los actores tener que pagar por este procedimiento si se tiene en cuenta que la imposibilidad de acceder a las licencias de construcción se debe a la demora en resolver el proceso de legalización del barrio donde habitan, por parte de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, y ante la situación de vulnerabilidad de los accionantes.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Levantar la suspensión de términos decretada en el presente proceso.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Seis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, el veintidós (22) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que confirmó el fallo dictado por el Juzgado Sesenta y Tres Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá, el treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017), que declaró improcedente la acción de tutela impetrada por Nubia Esperanza Pineda

Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares, Alejandro Casas, José Mahecha Rodríguez, Manuel Esteban Díaz Martínez, Gerardo Cruz Cárdenas, Fabio Hernando Moreno Montenegro, Consuelo Pineda Muñoz, Francy Silvana Tabares Bermúdez, José Mora Ortiz, María Ana Hely Bejarano Bejarano y Nora Niño Higuera contra la Alcaldía Local de Bosa y la Secretaría de Gobierno Distrital a través de la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía Local de Bosa, que suspenda la ejecución de los numerales tercero[158] y cuarto[159] de la Resolución No. 63 del 2 de noviembre de 2006, hasta tanto la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá se pronuncie de forma definitiva sobre la legalización del sector denominado “desarrollo Villa Cali II Sector”, dentro del cual se ubican las obras de construcción en posesión de los señores Nubia Esperanza Pineda Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares, Alejandro Casas, José Mahecha Rodríguez, Manuel Esteban Díaz Martínez, Gerardo Cruz Cárdenas, Fabio Hernando Moreno Montenegro, Consuelo Pineda Muñoz, Francy Silvana Tabares Bermúdez, José Mora Ortiz, María Ana Hely Bejarano Bejarano y Nora Niño Higuera. Específicamente, en barrio “ESCOCIA HOY VILLA CALI II SECTOR”, comprendido entre la carrera 86A a la carrera 86B y la calle 55 Sur a la calle 56C Sur.

CUARTO.- ORDENAR a la Alcaldía Local de Bosa que, en un plazo no superior a dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, verifique mediante un estudio técnico el compromiso de estabilidad y habitabilidad de las catorce (14) viviendas de los accionantes, a fin de identificar las edificaciones que en la actualidad representan un peligro grave e inminente para sus habitantes, y que amerite su reubicación inmediata.

Luego de realizado el referido estudio técnico, la Alcaldía Local de Bosa deberá otorgarles un albergue temporal a las familias que se encuentren expuestas a un riesgo no tolerable.

Parágrafo.- Esta medida provisional de albergue deberá extenderse hasta tanto los poseedores reubicados adelanten los trámites pertinentes para obtener una licencia de

construcción en la modalidad de reforzamiento estructural en los estrictos términos que establece el numeral 6 del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 y se ejecuten las obras necesarias para cumplir con los requerimientos de sismo resistencia establecidos en el ordenamiento legal.

QUINTO.- ORDENAR a la Secretaría de Hábitat de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá que, en un término no superior a dieciocho (18) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, ejecuten los estudios técnicos, la cartografía, el trabajo de Catastro y las actuaciones administrativas necesarias para la normalización del predio “ESCOCIA, HOY VILLA CALI II SECTOR”, comprendido entre la carrera 86A a la carrera 86B y la calle 55 Sur a la calle 56C Sur, y se proceda a expedir el acto administrativo mediante el cual se de iniciación al trámite de legalización. Lo anterior, luego de verificarse el cumplimiento de los requisitos legales establecidos por la administración distrital en este tipo de procesos.

SEXTO.- ORDENAR a Nubia Esperanza Pineda Muñoz, José Antonio Carrillo, Yamile Lozano Monroy, Lisa Tabares, Alejandro Casas, José Mahecha Rodríguez, Manuel Esteban Díaz Martínez, Gerardo Cruz Cárdenas, Fabio Hernando Moreno Montenegro, Consuelo Pineda Muñoz, Francy Silvana Tabares Bermúdez, José Mora Ortiz, María Ana Hely Bejarano Bejarano y Nora Niño Higuera que, en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses, adelanten los trámites pertinentes para obtener una licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural en los estrictos términos que establece el numeral 6 del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015. Lo anterior, con el objeto de acondicionar los inmuebles donde actualmente residen a niveles adecuados de seguridad sismo resistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997 y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente y la norma que lo adicione, modifique o sustituya. La expedición de esta licencia no implicará aprobación de usos ni autorización para ejecutar obras diferentes a las del reforzamiento estructural.

SÉPTIMO.- ADVERTIR a la Alcaldía Local de Bosa que en caso de que el concepto de legalización del predio objeto de debate emitido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá fuera negativo, y se llegare a proceder con el derrumbe de las viviendas de los accionantes, en cualquier circunstancia la administración distrital se abstendrá de demoler los inmuebles hasta tanto se les brinde a los actores una alternativa habitacional en

condiciones dignas mediante los programas de vivienda para personas de bajos recursos económicos, así como la posibilidad de albergue temporal en caso de requerirlo mientras los demandantes adquieren una solución permanente de vivienda.

En todo caso, los costos de la demolición deben correr por cuenta de la Alcaldía Local de Bosa, en atención a la situación de vulnerabilidad de los accionantes.

OCTAVO.- Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Secretaria General

[1] En adelante Consejo de Justicia de Bogotá.

[2] Folio 73 del cuaderno principal del expediente (En adelante se entenderá que todos los folios a los que se haga referencia hacen parte del cuaderno principal a menos que se indique expresamente lo contrario).

[3] Folio 74. Visita realizada por un profesional adscrito a la Subdirección de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA.

[4] Folio 233.

[5] Folios 75 y 76.

[6] Folios 78-84.

[7] Folio 77.

[8] Folio 280 del cuaderno Nro. 1 de pruebas. El 16 de agosto de 2006 la señora Bertha García Neira rindió descargos dentro de la actuación administrativa 21/06, en calidad de poseedora de un inmueble.

[9] Folio 303 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[10] Folios 323-339 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[11] Folios 340-346 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[12] Folio 304 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[13] Folios 347-355, 358, 359 y 362 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[14] Folios 390-391 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[15] Folio 392 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[16] Las 26 personas a las que la Alcaldesa Local de Bosa declaró como infractores del Régimen Urbanístico y de Obras son: Juan Helí Vásquez Rodríguez, Ramiro Gamboa, Alexandra Gamboa, Blanca Lidia Retavisca Rodríguez, William Yofre Martínez Real, María Emma Beltrán, Raúl Salamanca González, Fabio Argemiro Duque, José Adelmo Rivera, Ricardo Gómez Navarrete, Jacobo Gómez, Sandra Patricia Fajardo Cuellar, Bertha García Neira, Luz Mabel Rojas Rodríguez, Néstor Alberto Bello Wilches, Luis Felipe Rodríguez Cruz, Julio Aníbal Sandoval, Edwin Jovanny Bayona, Desiderio Cortés Ramírez, Carlos Julio Duarte, José Danilo Ruge Wilches, José Miguel Cárdenas, Adelmo Castillo Roza, Eustaquio Amaya Gómez, Jorge Gómez Rodríguez y Alberto Pineda Muñoz.

[17] Folios 400-411 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[18] El documento que contiene el recurso de reposición y apelación contra la Resolución No. 63/06 se encuentra dentro de los anexos de la acción de tutela. Folios 512-517 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[19] Folios 523-524 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[20] Los oficios del 13 de diciembre de 2006, en los que la oficina Asesora de Obras de la Alcaldía Local de Bosa solicitó a las personas declaradas como infractores del Régimen Urbanístico y de Obras que comparecieran para notificarse de la Resolución Nro. 63/06 se dirigieron a: Juan Helí Vásquez Rodríguez, Alexandra Gamboa, Blanca Lidia Retavisca Rodríguez, William Yofre Martínez Real, María Emma Beltrán, Fabio Argemiro Duque, José Adelmo Rivera, Ricardo Gómez Navarrete, Jacobo Gómez, Sandra Patricia Fajardo Cuellar, Luz Mabel Rojas Rodríguez, Luis Felipe Rodríguez Cruz, Julio Aníbal Sandoval, Edwin Jovanny Bayona, Desiderio Cortés Ramírez, Carlos Julio Duarte, José Danilo Ruge Wilches, Adelmo Castillo Roza, Eustaquio Amaya Gómez, Jorge Gómez Rodríguez y Alberto Pineda Muñoz. Folio 5-25 del cuaderno Nro. 2 de pruebas.

[21] Folios 457 al 459 del cuaderno No. 1.

[22] Folio 137 del cuaderno Nro. 2 de pruebas.

[23] Folios 150-169 del cuaderno Nro. 2 de pruebas.

[24] Folios 171-190 del cuaderno Nro. 2 de pruebas.

[26] Folio 38. En el escrito tutelar los accionantes no precisan la conformación de las familias; no obstante, de las fotografías aportadas como material probatorio al expediente se evidencia que efectivamente en las casas objeto de debate viven niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. Adicionalmente, los demandantes anexan copia de los registros civiles y de las tarjetas de identidad de los menores de edad.

[27] Folio 39.

[28] Folio 69 del cuaderno principal del expediente.

[29] Respuesta allegada al proceso de tutela después de proferido el fallo de primera instancia (30 de junio de 2017).

[30] Folio 187 del cuaderno principal del expediente.

[31] Respuesta allegada al proceso de tutela después de proferido el fallo de primera

instancia (30 de junio de 2017).

[32] *Ibíd.*

[33] Folios 216-217 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[34] Folio 218 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[35] Folios 219-221 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[36] Folio 92 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[37] Folios 93 y 105 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[38] Folios 99-103 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[39] Folio 194 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[40] Folios 195-196 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[41] Folios 204-213 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[42] Folio 33 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[43] Folio 34 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[44] Folios 35 y 38 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[45] Folios 187-188 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[46] Folio 189 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[47] Folios 190 y 192 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[48] Folios 110-111 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[49] Folios 112-113 y 118-119 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[50] Folios 120-129 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

- [51] Folio 170 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [52] Folio 171 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [53] Folios 173-174 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [54] Folios 41-42 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [55] Folio 43 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [56] Folios 47-52 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [57] Folios 70-71 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [58] Folios 72-77 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [59] Folios 79-90 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [60] Folio 5 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [61] Folios 6-8 y 10-11 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [62] Folios 17-18 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [63] Folios 20-21 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [64] Folios 22-24 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [65] Folios 29-31 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [66] Folios 131 y 136-137 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [67] Folios 132-135 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [68] Folios 147-150 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [69] Folio 157 y 166 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.
- [70] Folios 161-163 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[71] Folios 164-165 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[72] Folio 54 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[73] Folios 55-57 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[74] Folios 58 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[75] Folios 59-68 del cuaderno Nro. 1 de pruebas.

[76] En Auto del 1 de marzo de 2018 se ordenó suspender los términos para fallar en el presente proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 de la Corte Constitucional.

[78] Folio 184 del cuaderno constitucional.

[79] Al respecto la Sentencia T-222 del 2014, indicó que: “No puede predicarse idoneidad y eficacia de un recurso sin hacerse un análisis concreto. Ello implica que el juez constitucional despliegue una carga argumentativa a fin de determinar la procedencia de la tutela. No es dable en un Estado Social de Derecho que un juez constitucional niegue por improcedente un amparo constitucional sin si quiera analizar, paso a paso, el requisito de subsidiariedad.”

[80] En ciertos casos, además, este puede ser un argumento para proveer una solución principal y definitiva. En ese sentido, la sentencia T-396 de 2009 señala: “[L]a acción de tutela procederá como mecanismo principal y definitivo en el evento en que el medio judicial previsto para este tipo de controversias no resulte idóneo y/o eficaz en el caso concreto.” Esta posición ha sido reiterada por las sentencias T-820 de 2009, T-354 de 2012, T-140 de 2013, T-491 de 2013, T-327 de 2014, T-471 de 2014 y T-350 de 2016, entre muchas otras.

[81] Al respecto, ver Sentencia T-094 de 2013.

[82] Sentencia T-514 de 2003, reiterado en sentencias T-451 de 2010 y T- 956 de 2011.

[83] Al respecto, ver Sentencias T-789 de 2012, T-066 de 2009 y T-030 de 2015, entre otras.

[84] SU-499 de 2016.

[85] Folio 38. En el escrito tutelar los accionantes no precisan la conformación de cada una de las familias; no obstante, de las fotografías aportadas como material probatorio al expediente se evidencia que efectivamente en las casas objeto de debate viven niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. Adicionalmente, los demandantes anexan copia de los registros civiles y de las tarjetas de identidad de los menores de edad.

[86] Mediante Resolución No. 340 del 15 de julio de 2016.

[87] En la Resolución No. 63 de 2006 se concedió un plazo de 60 días para que los accionantes demolieran sus casas. No obstante, en sede de revisión, la Sala Séptima de Revisión decretó como medida provisional de protección de derechos que la Alcaldía Local de Bosa se abstuviera de ejecutar la demolición del predio ubicado en la carrera 86A No. 56B -31 sur, Sector “ESCOCIA HOY VILLA CALI II”, comprendido entre la carrera 86A a la carrera 86B y la calle 55 Sur a la calle 56C Sur; hasta tanto esta Corporación emita un pronunciamiento de fondo en el proceso de la referencia.

[88] Sentencia C-035 de 2014. Cfr. Sentencia 1263 de 2001. En esta última providencia la Corte explicó que “el derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”.

[89] Sentencia T-581 de 2004.

[90] Sentencia C-980 de 2010.

[91] Sentencia T-982 de 2004.

[92] La Sala Plena de esta Corporación, mediante sentencia C-1189 de 2005, señaló que

“[e]l debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica” Reiterada en la Sentencia T-706 de 2012.

[93] Sentencia T-796 de 2006.

[94] Ibidem.

[95] Sentencia T-406 de 2012.

[96] Sentencia T-210 de 2010.

[97] T-419 de 1994. Cfr. Sentencias T-1263 de 2011, T581 de 2004 y T-404 de 2014.

[98] Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del 2 de julio del año 2012.

[99] Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

[100] “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

[101] Artículo 15 de la Ley 388 de 1997.

[102] Artículo 99 de la Ley 188 de 1997.

[103] Modificado por los artículos 2º del Decreto 2218 de 2015 y 2º del Decreto 1203 de 2017.

1. Las áreas o zonas de protección ambiental y el suelo clasificado como de protección en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, salvo que se trate de zonas sometidas a medidas de manejo especial ambiental para la armonización y/o normalización de las edificaciones preexistentes a su interior.

2. Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

3. Los inmuebles de propiedad privada afectados en los términos del ARTÍCULO 37 de la Ley 9ª de 1989 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, o que ocupen total o parcialmente el espacio público.

[105] Artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015.

[106]ARTÍCULO 2.2.6.4.1.1 Reconocimiento de la existencia de edificaciones. “El reconocimiento de edificaciones es la actuación por medio de la cual el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias de construcción, declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin obtener tales licencias siempre y cuando cumplan con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes y que la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento. Este término no aplicará en aquellos casos en que el solicitante deba obtener el reconocimiento por orden judicial o administrativa.

En todo caso, los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen podrán definir las zonas del municipio o distrito en las cuales los actos de reconocimiento deban cumplir, además de las condiciones señaladas en el inciso anterior, con las normas urbanísticas que para cada caso se determine en el respectivo plan.

En los actos de reconocimiento se establecerán, si es del caso, las obligaciones para la adecuación o reforzamiento estructural de la edificación a las normas de sismorresistencia que les sean aplicables en los términos de la Ley 400 de 1997, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Igualmente se podrán expedir actos de reconocimiento a los predios que construyeron en contravención de la licencia y están en la obligación de adecuarse al cumplimiento de las normas urbanísticas, según lo determine el acto que imponga la sanción”.

[107] i) Copia del certificado de libertad y tradición del inmueble objeto de la solicitud cuya fecha de expedición no sea superior a un mes anterior a la fecha de presentación; ii) copia diligenciada del formulario único nacional para la solicitud de licencias adoptado mediante la Resolución 0984 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; iii) copia del documento de identidad del solicitante cuando se trate de una persona natural, o un certificado de existencia y representación legal cuya fecha de expedición no sea superior a un mes cuando se trate de personas jurídicas; iv) poder especial debidamente otorgado ante notario o juez de la República cuando se actúe mediante apoderado o mandatario, con la correspondiente presentación personal; v) copia del documento o declaración privada del impuesto predial del último año en relación con el inmueble objeto de la solicitud donde figure la nomenclatura alfanumérica o identificación del predio. No obstante, este requisito no se exigirá cuando exista otro documento oficial con base en el cual se pueda establecer la dirección del predio objeto de solicitud; y vi) la relación de la dirección de los predios colindantes al proyecto objeto de la solicitud.

[108] Adoptado mediante la Resolución 0931 de 2012 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

[109] Artículo 93 de la Constitución Política.

[110] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Ley 74 de 1968.

[111] Sentencia T-141 de 2012.

[112] Sentencias T-045 de 2014, T-199 de 2010, T-473 de 2008 y T-726 de 2017.

[113] Se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos.

[114] Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social.

[115] Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal.

[116] Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado.

[117] Sentencia T-496 de 2008.

[118] Es decir que no debe tratarse de un riesgo genérico.

[119] Basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas.

[120] En el sentido que no debe ser remoto o eventual.

[122] De materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable.

[123] No debe tratarse de una contingencia o peligro difuso.

[124] No se trata de un riesgo que deba ser soportado por la generalidad de los individuos.

[125] Teniendo como parámetro de comparación los beneficios que deriva la persona de la

situación por la cual se genera el riesgo.

[126] Sentencia T-719 de 2003.

[127] Ibídem.

[128] Esto es así si se parte de que el derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas que están sometidas a amenazas a obtener protección especial por parte del Estado.

[129] Como se verá más adelante, dependiendo de la intensidad de la amenaza, se vulneran diferentes derechos fundamentales. En el nivel de amenaza ordinaria, se vulnera el derecho a la seguridad personal mientras que el nivel de amenaza extrema, también se inicia la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal.

[130] Así, en el nivel de amenaza ordinaria, otros derechos, diferentes a la vida y a la integridad personal, pueden estar siendo afectados como, por ejemplo, el derecho a la libertad en el caso de una amenaza de secuestro.

[131] Sentencia T-339 de 2010.

[132] Artículo 3° Ley 388 de 1997.

[133] Folios 400 al 411 del cuaderno No. 1.

[134] Norma vigente al momento de proferir la Resolución No. 63 de 2006.

[135] Folios 412 y siguientes del cuaderno No. 1.

[136] Folio 80 del cuaderno No. 2.

[137] Folios 297 al 292 del cuaderno No. 2.

[138] Folios 23 y 24 del cuaderno No. 2.

[139] Folio 283-286 y 455-456 del cuaderno No. 2, respectivamente.

[140] Folios 6 al 41 y 46 al 73 del cuaderno No. 2.

[141] Folio 280 del cuaderno No. 1.

[142] Folio 304 del cuaderno No. 1.

[143] Folios 457 al 459 del cuaderno No. 1.

[144] Particularmente lo estipulado por el artículo 99 de la Ley 388 de 1997, el cual señala: “Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación de terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y providencia o los curadores urbanos según sea el caso”.

[145] Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente.

[146] Folio 400 del cuaderno No. 1.

[147] Folio 50 del cuaderno constitucional.

[148] Raúl Salamanca González.

[149] Folio 77.

[150] Folio 93.

[151] “ARTÍCULO 2o. Artículo derogado por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016. Rige a partir del 29 de enero de 2017. El artículo 104 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

(...)

5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma.

(...)

[152] Folio 409 del cuaderno No. 1.

[153] Folio 93.

[154] Ibídem.

[155] “TERCERO: Ordenar la demolición de todas las obras de construcción realizadas en el predio de mayor extensión ubicado en la Carrera 86 A No. 56 B -31 Sur Sector ESCOCIA HOY VILLA CALI II SECTOR comprendido entre la Carrera 86 A a la Carrera 86 B y Calle 55 SUR a la Calle 56 C, según plano de localización de polígono en el sector remitido por la Subdirección de Control de Vivienda, el cual hace parte de esta resolución, para lo cual, se les concede a los responsables de las obras un plazo de sesenta (60) días siguientes a que esté en acto administrativo quede debidamente notificado, ejecutoriado y en firme”.

[156] “CUARTO: Oficiar a las empresas de Servicios Públicos para que se suspendan los respectivos servicios domiciliarios y / o se abstengan de prestarlos, a todas y cada una de las construcciones realizadas en el predio ya descrito, conforme a la Ley 142 de 1994”.

[157] Folio 138 del cuaderno constitucional.

[159] “CUARTO: Oficiar a las empresas de Servicios Públicos para que se suspendan los respectivos servicios domiciliarios y / o se abstengan de prestarlos, a todas y cada una de las construcciones realizadas en el predio ya descrito, conforme a la Ley 142 de 1994”.