

T-043-94

Sentencia No. T-043/94

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO DE TRAMITE

No queda duda sobre la naturaleza de acto de trámite que tiene el memorando y, en consecuencia, no se está en presencia, como lo consideró el fallo de instancia, de un acto en contra del cual existan otros mecanismos judiciales de defensa de los derechos conculcados.

ACTUACION ADMINISTRATIVA/PRESUNCION DE VERACIDAD/DEBIDO PROCESO/DERECHO DE PETICION-Vulneración /PRUEBAS NO APORTADAS/DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL/LICENCIA DE CONSTRUCCION

La Corte ha de dar aplicación a los artículos 19 y 20 del Decreto 2591 de 1991, teniendo por ciertos los hechos planteados en la demanda y remitirá copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación, para los efectos de fijar la responsabilidad establecida en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 y la que se desprenda de la “desaparición” de la actuación administrativa sobre la cual se fundamenta toda la defensa posible del Departamento de Planeación. La consecuencia clara e inmediata de tener por cierto que la actuación administrativa se inició en 1979 y no en 1993, es que las normas aplicables son las reclamadas por la firma demandante. Aplicando estas normas al examen de los cargos, la comunicación que motivó la demanda, resulta claramente violatoria de los derechos de petición y debido proceso, pues no hay lugar a concertación alguna y debieron decidirse las solicitudes de Sidetur Ltda. de acuerdo con las normas vigentes antes de la expedición del Decreto Distrital 316 de 1992, como éste lo manda.

Ref.: Expediente No. T-19628

Acción de tutela en contra del Departamento Administrativo de Planeación Distrital por violación a los derechos de petición y al debido proceso.

Temas:

Procedencia de la acción de tutela en contra de actos administrativos de trámite.

Consecuencias de no facilitar a la Corte Constitucional las pruebas e informes que ella solicita.

Actor: Sidetur Ltda.

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz

En Santafé de Bogotá, D.C., a los ocho (8) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994), la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, compuesta por los Magistrados Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergar y José Gregorio Hernández Galindo,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Procede a dictar sentencia, revisando la decisión de instancia proferida por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, luego de hacer las consideraciones siguientes:

1. ANTECEDENTES.

El 28 de mayo de 1979, Sidetur Ltda. presentó a consideración de las autoridades de Planeación Distrital un proyecto de edificación y montaje de un hotel. Se adjuntó a la solicitud, una petición para que la Junta de Planeación Distrital cambiara la definición del uso permitido del predio y una serie de documentos necesarios para resolver sobre lo pedido. La Junta decidió favorablemente la petición, por medio de la Resolución No. 17 del 19 de julio de 1979, autorizando el uso del suelo.

El proyecto hotelero fué sometido a la consideración del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, entidad que lo aprobó provisionalmente y sometió la decisión definitiva a la condición de que se tramitara lo correspondiente al plano topográfico del terreno.

La aceptación del plano topográfico del terreno y su incorporación a la cartografía oficial del Distrito, consta en la comunicación 3033 del 26 de marzo de 1981.

La Secretaría de Obras Públicas dió su visto bueno al proyecto arquitectónico y expidió licencia provisional de construcción de obras preliminares, el 16 de septiembre de 1981. Después, aceptó los cálculos estructurales, el estudio de suelos y recibió los memoriales de responsabilidad, elaborando la liquidación para el pago de los impuestos de delineación urbana y ocupación de vías -paso previo a la expedición de la licencia de construcción-.

La Corporación Nacional de Turismo también decidió favorablemente sobre los planos arquitectónicos y calificó el proyecto en la categoría de “cinco estrellas”.

La Junta Directiva de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado acordó autorizar la prestación de los servicios a su cargo, el 27 de agosto de 1981.

La Corporación Autónoma Regional -CAR-, autorizó el uso del suelo por encima de la cota de los 2.700 metros, el 19 de diciembre de 1984, por medio de la Resolución No. 3502.

Luego de las manifestaciones que repetidamente dejaron insatisfechas las exigencias de Planeación Distrital, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado reiteró que no tiene inconvenientes técnicos para la prestación del servicio, con lo que el trámite de la licencia ya se había prolongado hasta 1989.

El 16 de febrero de 1993 se presentó solicitud para que, de acuerdo con el Decreto 566 de 1992, norma vigente para entonces, se expidieran licencias de urbanización y de construcción en la modalidad de desarrollo integral, complementando la solicitud con un escrito fechado el 24 de marzo de 1993.

En respuesta, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital expidió el memorando 7121 de mayo 13 de 1993, en el que no decide las peticiones planteadas por la actora y le aconseja acudir a una concertación con el Distrito, frente a lo cual se interpuso la presente acción de tutela.

2. DEMANDA DE TUTELA.

Ante el nuevo inconveniente planteado por Planeación Distrital, Sidetur Ltda. decide interponer una acción de tutela y solicita en el libelo:

Que se tutelen los derechos de petición y debido proceso de la firma actora, que han sido

violados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Que se ordene en consecuencia a la entidad demandada, expedir licencias de urbanización y de construcción en la modalidad de desarrollo integral para ejecución por etapas.

Que se ordene a la demandada abstenerse de introducir nuevas trabas y dilaciones en la contestación de las peticiones pendientes.

3. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA.

Conoció del proceso en primera instancia, el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera. El veintiseis (26) de julio del año próximo pasado, con ponencia de la Dra. Beatriz Martínez Quintero, se emitió fallo desfavorable a las pretensiones de la demandante, con base en las siguientes consideraciones:

“Del resumen de los hechos extensamente expuestos por la Sociedad solicitante del amparo, así como de la respuesta del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se deduce con claridad que se pretende discutir a través de este medio excepcional y subsidiario, la actuación administrativa surtida en relación con el proyecto de construcción de un hotel de 5 estrellas en el predio de propiedad de aquélla y respecto del cual el último pronunciamiento de la Administración Distrital es negativo a ese propósito.”

“La decisión contenida en él, aunque formalmente se adopta dentro del trámite de la mencionada licencia de desarrollo integral, sustancialmente adquiere la connotación de acto definitivo que impide continuar la actuación iniciada y es por lo mismo creadora de una situación jurídica particular, susceptible de control jurisdiccional.”

“Aunque el accionante no invocó el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, tampoco es viable su solución como tal, pues al respecto establece el artículo 1° del Decreto 306 de 1992:...”

4. INCONFORMIDAD DE LA ACTORA.

Fuera del término legal para impugnar el fallo de primera instancia, el apoderado de la firma actora hizo llegar a la Corte Constitucional un escrito en el que presenta los motivos de inconformidad de la actora con el fallo. Las razones expuestas pueden resumirse de la

manera siguiente:

4.1. El acto que motivó la demanda es un típico acto de trámite en el que no se resuelven las peticiones hechas a la administración, no se impide la continuidad de la actuación administrativa y, por ende, no procede en su contra ninguna acción de las que conoce la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Antes bien, según el artículo 164 del C.C.A., la excepción de carencia de acción la debe declarar oficiosamente el Juez Administrativo siempre que la encuentre probada y en este caso es claro que se dá, sin siquiera intentar interponer la acción.

4.2. El memorando 7121 de mayo 13 de 1993 no define ninguna situación particular, como lo pretende el fallo; de su tenor literal y de las posiciones expresadas por los funcionarios de Planeación Distrital, se desprende claramente que es una invitación a concertar la regulación distrital que puede afectar a la actora en el trámite de las licencias que desea, paso que los funcionarios consideran imprescindible para decidir la petición.

4.3. El memorando 7121 desconoce los actos anteriores que, esos sí, habían definido situaciones particulares y concretas reconociendo los derechos de la actora, que ahora se le invita a concertar.

4.4. Tan es un acto de trámite el memorando 7121, que en él se afirma que en la concertación a la que se invita a la actora, se definirán las normas a las que habrán de ajustarse posteriormente las licencias solicitadas.

4.5. Claramente se aprecia que la invitación a concertar es una dilación injustificada en la que la actora no está dispuesta a renunciar a ninguno de los derechos que ya se le reconocieron en actos que quedaron en firme desde los primeros años ochenta.

4.6. La actora tiene el derecho constitucional a que la actuación termine con una decisión que resuelva definitivamente, en forma expresa y precisa, sobre todas las cuestiones planteadas en la solicitud de licencia, incluídas las relativas al procedimiento.

4.7. En caso de acudir ante la Jurisdicción Contenciosa, la excepción de carencia de acción sólo se definiría en la sentencia.

4.8. El Juez de Tutela esta facultado para descalificar la eficacia de los medios ordinarios,

independientemente de que se hayan intentado o no las acciones correspondientes.

4.9. Las peticiones contenidas en la demanda de tutela, no son las que se incluirían en una demanda ante la Jurisdicción Contenciosa, por lo que con esta acción no se está pretendiendo suplir el medio de defensa ordinario.

5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

5.1. COMPETENCIA.

Corresponde conocer del presente proceso, en el grado de revisión, a la Corte Constitucional, según el artículo 86 de la Constitución Política; a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas le compete pronunciarse sobre el fallo de instancia, en virtud de la selección y reparto hechos por la Sala de Selección No. Ocho, en auto fechado el primero (1º) de octubre del año próximo pasado.

5.2. NATURALEZA DEL ACTO MOTIVO DE LA DEMANDA.

“Santafé de Bogotá, D.C., 13 mayo 1993

Señores

SIDETUR LTDA.

Ciudad

REFERENCIA: 9302939 Y 9305990

DIRECCIÓN: CARRERA 2a. ESTE NO. 76-20

ALCALDÍA MENOR: CHAPINERO

ASUNTO: SOLICITUD LICENCIA DE DESARROLLO INTEGRAL

En atención a su solicitud de la referencia, este departamento se permite comunicarle que según Acuerdo 6 de 1990 y Decreto 320 de 1992, el predio se encuentra ubicado en Area Suburbana, perteneciente al sistema orográfico del borde oriental, delimitado en la zona 3 con categoría de manejo de preservación ambiental e incorporación de usos urbanos,

incorporado en la plancha J-33, escala 1:2.000, el cual no cuenta con asignación de tratamiento, por lo que se aconseja dirigirse a la oficina de concertación de este Departamento, para determinar la viabilidad de llevar a cabo un desarrollo urbano del predio.

Cabe anotar que el Decreto 316 de 1992, indica que podrán ser resueltos los expedientes de solicitud de licencia con la norma anterior que estén radicados con anterioridad a la expedición de dicho Decreto, caso al que esta no se ajusta, motivo por el cual deberá acogerse a la nueva normatividad.

Cordialmente.”

Firman la comunicación: Andrés Escobar Uribe, Marina Sánchez Pabón, otro funcionario cuya firma es ilegible y María Esther Peñaloza Leal (los sellos sobrepuestos no permiten diferenciar el cargo que ocupa cada uno de ellos).

Si a la firma demandante se le “... aconseja dirigirse a la oficina de concertación de este Departamento, para determinar la viabilidad de llevar a cabo un desarrollo urbano del predio.”, es porque no se ha puesto término a la actuación administrativa, porque hay que concertar la viabilidad de llevar a cabo un desarrollo urbano del predio, antes de decidir de fondo sobre la solicitud de licencias. Insisten los funcionarios en que hay que asignarle al predio un régimen urbanístico específico, acorde con el plan de desarrollo del Distrito, para luego poder decidir si el desarrollo urbano del predio se hace con el proyecto específico presentado por Sidetur Ltda., que ya cuenta con una licencia provisional y otros actos definitivos de aprobación parcial, que no pueden ser desconocidos por las normas posteriores, tal y como repetidamente lo ha conceptuado la Personería Distrital.

Además, es claro el texto citado en expresar, en el segundo y último párrafo, que es necesario definir concertadamente la normatividad específica del sector -asignación de tratamiento-, antes de decidir las peticiones presentadas, pues éstas han de obedecer a aquellas.

No queda entonces duda sobre la naturaleza de acto de trámite que tiene el memorando 7121 de 1-993 y, en consecuencia, no se está en presencia, como lo consideró el fallo de instancia, de un acto en contra del cual existan otros mecanismos judiciales de defensa de

los derechos conculcados.

5.3. NORMAS APLICABLES A LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y FALLA EN EL INFORME A LA CORTE.

Ya que los derechos que la actora reclama como violados, son los de petición (los términos para resolver sobre solicitudes de construcción están consagrados en la Ley 9 de 1989) y el debido proceso (Decreto 316 de 1992 del Alcalde Mayor del Distrito o Decreto 566 de 1992, también del Alcalde Mayor, según una y otra parte), se hace ineludible definir cuándo empezó la actuación administrativa, para aclarar cuáles son las normas aplicables y poder saber si se violaron o no los derechos invocados por la firma demandante.

Para resolver este punto, la Corte solicitó a la entidad demandada que informara detalladamente sobre la actuación administrativa surtida a partir de las solicitudes presentadas por Sidetur Ltda. y remitiera copia de la misma (ver auto del 7 de diciembre de 1993, a folios 478 y 479).

En respuesta, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital se limitó a enviar copia de la solicitud radicada bajo el número 4105 del 28 de mayo de 1979, sin adjuntar la copia solicitada de lo actuado a partir de ella, ni informar sobre el trámite surtido. Además, informó a la Corte que:

“Revisado el archivo general y la sección de correspondencia del Departamento el día 10 y 13 de diciembre, no se encontraron las solicitudes de referencia 9302939 y 9305990 de febrero 16/93 y marzo 24/93 respectivamente, por lo tanto se abrirá la correspondiente investigación en la Oficina de Control Interno de esta Entidad para aclarar dicha situación.” Por esto, así la Corte quisiera solicitar que se complete el informe, la entidad demandada no podría hacerlo.

En estas circunstancias, la Corte ha de dar aplicación a los artículos 19 y 20 del Decreto 2591 de 1991, teniendo por ciertos los hechos planteados en la demanda (que además aparecen respaldados por las pruebas aportadas con ella, folios 78 a 147) y remitirá copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación, para los efectos de fijar la responsabilidad establecida en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 y la que se desprenda de la “desaparición” de la actuación administrativa sobre la cual se fundamenta toda la defensa

posible del Departamento de Planeación.

La consecuencia clara e inmediata de tener por cierto que la actuación administrativa se inició en 1979 y nó en 1993, es que las normas aplicables son las reclamadas por la firma demandante (Ley 9 de 1989, Decreto 566 de 1992 de la Alcaldía Mayor y Acuerdo 6 de 1990). Aplicando estas normas al examen de los cargos, la comunicación que motivó la demanda, resulta claramente violatoria de los derechos de petición y debido proceso, pues no hay lugar a concertación alguna y debieron decidirse las solicitudes de Sidetur Ltda. de acuerdo con las normas vigentes antes de la expedición del Decreto Distrital 316 de 1992, como éste lo manda.

6. DECISIÓN.

En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Revocar la sentencia del Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, fechada el veintiseis (26) de julio de 1993, en la que se denegó la tutela impetrada por Sidetur Ltda. En su lugar, se concede la tutela de los derechos de petición y debido proceso, violados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

SEGUNDO. Ordenar al Departamento Administrativo de Planeación Distrital continuar, conforme al procedimiento indicado en el Decreto 566 de 1992 del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D.C., el trámite de la solicitud de licencia de desarrollo integral presentada por la empresa Sidetur Ltda.

TERCERO. Advertir al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, que en adelante se abstenga de los actos y omisiones que dieron lugar al presente proceso, so pena de las sanciones contempladas para el desacato en el Decreto 2591 de 1991.

CUARTO. Ordenar que se remita copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación, para que se investigue lo correspondiente al incompleto suministro de pruebas a esta Corte, a la violación de los derechos de la firma demandante y a la pérdida de la actuación administrativa que se ordena continuar en el segundo de los apartes resolutivos de esta

providencia.

QUINTO. Comunicar, a través de la Secretaría General de la Corte, la presente providencia al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para los fines contemplados en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General