Sentencia T-059/06

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Prohibición

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Expuso esta Corte, en la oportunidad que se reseña, que la improcedencia de la acción de tutela contra decisiones de amparo, además de fundarse en el propio texto constitucional, propende i) por hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales confiada por la Carta Política a todos los jueces y ii) por garantizar el acceso efectivo a la justicia, toda vez que cierra la posibilidad de que el cumplimiento de las órdenes de tutela se dilaten de manera indefinida, en cuanto garantiza a quien reclama sobre la protección constitucional que el asunto de la vulneración de sus derechos fundamentales será resuelto de una vez.

DERECHO DE LOCOMOCION-Protección/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD SOCIAL-Caso en que se ordenó por tutela transitar sin restricción por una zona de un condominio

Sabido es que todo colombiano, de acuerdo con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y a salir de él y a permanecer y residenciarse en Colombia, según lo dispone el artículo 24 de la Carta Política y es claro que el artículo 58 de la misma normatividad garantiza a sus titulares la potestad de gozar individualmente de los bienes inmuebles adquiridos de acuerdo con las previsiones de la ley civil –artículo 699 del Código Civil-. Se tiene también que el artículo 95 constitucional impone el respeto de los derechos ajenos y el no abuso de los propios y conmina a todos a obrar conforme al principio de solidaridad social, de tal forma que los titulares de bienes inmuebles, acorde con la extensión y ubicación de los mismos, están en el deber de tolerar el tránsito por sus terrenos, sin temor a que sus actos de mera facultad comporten en sí mismos servidumbres públicas o privadas de ninguna especie –artículo 2520 C.C.-. Indican los antecedentes, que hasta la expedición por parte del Curador Urbano de la ciudad de la Resolución que autorizó a la Central de Abastos de Cúcuta Propiedad Horizontal S.A.

adelantar un cerramiento perimetral, los habitantes del municipio de Cúcuta transitaban sin restricciones por la zona que comunica la Avenida Los Libertadores con el Anillo Vial Oriental pasando por Cenabastos, la cual, atendiendo los Acuerdos del Concejo Municipal integra la malla vial de la ciudad, entonces bien podía la Sala Civil Familia del H. Tribunal Superior de Cúcuta pronunciarse sobre el restablecimiento del derecho a la locomoción por la zona.

Referencia: expediente T-1011055

Acción de tutela instaurada por la Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS PROPIEDAD HORIZONTAL S.A. y otros contra la Sala Civil Familia del H. Tribunal Superior de Cúcuta y otros

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., dos (2) de febrero de dos mil seis (2006).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Álvaro Tafur Galvis en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión de los fallos emitidos por las Salas de Casación Civil y Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela instaurada por la Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS PROPIEDAD HORIZONTAL S.A. y los propietarios de las unidades inmobiliarias que conforman la copropiedad, contra la Sala Civil Familia del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, la Alcaldía del Municipio y el Departamento de Policía de Norte de Santander, porque la Sala accionada confirmó la sentencia de tutela que permite el tránsito peatonal y vehicular sin restricciones por un inmueble de su propiedad y vinculó a las autoridades del Municipio con el cumplimiento de la decisión.

I. ANTECEDENTES

La Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS PROPIEDAD HORIZONTAL S.A. y los señores Ana Gladys Cáceres de Ballesteros, Belarmino Eslava, Héctor Emiro Prada Rojas, Jorge Enrique Chaparro R., José del Carmen Nieto Albarracín, Carmen Helena Téllez Carrascal, Jairo Millán Soto, Oscar Hernando Ra Parada, Luis Fernando Rangel Méndez, Germán Rivera Parada, Luis Martín Acevedo Jáuregui, Lucy Serrano Chacón, Yodán Triana Silva, Javier Villán Carrillo, Omairta Silva Silva, Ana Elvia Meneses Escalante, José Triana Cordero, Paulo Antonio y Paulina Godoy López, Fernando Camacho, Sergio Díaz Díaz, Luis Alfonso Ortiz Martínez, Carmen Alicia Rolón Vergel, Virginia Moro Rodríguez, Enrique Herrera Victorino, María Dolores Rozo Ayala, José Domingo Ortiz, Honorio Monsalve Suárez, Milciades Peña Peña, Jorge Portilla Hernández, Jaime Flórez Villamizar, Humberto Flórez Villamizar, Miguel Ángel Nieto Montes, José Antonio Gélvez Ordoñez, Víctor Emilio Archila Chapeta, Samuel Fernández, Eduardo Triana Rincón, Jairo Enrique Díaz Puerto, Teofila Silva Cuevas, Baudilio Méndez Lazano, Jesús Pinillos, Rodolfo Villamizar Esparza, Hernán Triana Cordero, Myriam Villabona Picón, Luis

Jesús Miranda, Pablo Antonio Rodríguez, Ubeimar Prado Cárdenas, Ana Rita Paredes Dávila, Fermín Vega, Vicente Mendoza Prada, Orlando Torrado Bayona, Orlando Bonilla, Carlos Julio Caballero Gamboa, Guido Álvarez Arévalo, Benjamín Montero Rodríguez, Bertha María Guerrero de Montero, Belisario Cadenas Mejía, Oscar Cárdenas Álvarez, Henry Guerrero Arenas, Ricardo Toscana, Luis David Villalba Cabrera, Heriberto Moreno Ríos, Yolanda Pérez Centeno, Moisés Tristancho Muñoz, Roberto López Ramírez, Alex Ayendy Peña Gómez, Juan Enrique Suárez Esparza, David Triana Cordero, José De La Cruz Flórez Ibarra, Luis Antonio Rosales González Niño, Emersón Omaña Gómez, Alfredo Quintero, David Bonells Rovira, Belén García Carrillo, José Antonio Arenas Sánchez, Luis Fernando Gelvez Barroso, Ana Isabel Sierra Carrascal, Aleida Puerto Iglesias, María Eugenia Vargas Contreras, Tulio Enrique Rivera Parada, Helver Raúl Rodríguez Puerto, Miguel Ángel González Rojas, Nelson Sanguino, Martha Elena Rangel, Bertha Rocío Montero Guerrero, Victoria Triana Cordero, Doris Joaquina Malaver Noy, Orlando Meneses, Hugo Ortegón Pinilla, Carlos Fernando Bonilla Gómez, Georgina Hernández De Landinez, Víctor Delgado Gómez, San Conrado Ríos Duque, Aracely Barrientos Niño, Carmen Tarazona Tarazona, Walter Muñoz Celis, José Álvaro Boada Bautista, Milciades Arenas Ropero, Nubia Cecilia Galvis Gómez, Guillermo Cáceres Leguizamón, Gonzalo Herrera Muñoz, Javier Arturo Alba Pérez, Jorge Eliécer Serrano Serrano, María Elena Ascanio Yañez, Durley Álvarez Arévalo, Blanca Nubia Pérez Molina, Roselbert Alba Pérez, Alirio Alfonso Sánchez López, por intermedio de apoderado, reclaman el amparo constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la propiedad privada.

Afirman que la Sala Civil Familia del H. Tribunal Superior de Cúcuta, en cuanto confirmó la decisión de amparo constitucional emitida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito del lugar, que permite a terceros transitar por el inmueble de su propiedad y la Alcaldía del municipio y el Departamento de Policía de Norte de Santander, dado que hacen cumplir la decisión, quebrantan sus derechos fundamentales al debido proceso y a la propiedad privada.

1. Hechos

La documentación allegada al expediente permite a esta Sala establecer que el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cúcuta, mediante providencia del 4 de febrero de 2004, amparó el derecho de locomoción de los señores Sharon Melixa Herrera Bohórquez, Libia Mercedes Basto Cepeda, Graciela Navarro y Carlos Eugenio Barriga Ibáñez y de "todas las personas", dentro del marco de la acción de tutela que los mismos instauraron contra la Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS S.A., la Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS PROPIEDAD HORIZONTAL S.A. y la Alcaldía del Municipio.

En consecuencia el Juez constitucional en cita resolvió:

"SEGUNDO: (..) ORDENAR a la CENTRAL DE ABASTOS DE CUCUTA S.A. que en el término de CUARENTA Y OCHO HORAS (48) siguientes a la notificación de esta decisión, inicie las gestiones tendientes al desmonte de los obstáculos, rejas, construcciones que obstaculizan la libre y gratuita locomoción de los habitantes accionantes y todas las personas a transitar dentro de esta vía pública Los Urapos, término que no puede exceder de cuarenta (40) días en su tramitación y ejecución de obra.

TERCERO: ORDENAR que dentro de este mismo término de CUARENTA Y OCHO HORAS (48) siguientes a la notificación de esta decisión CENTRAL DE ABASTOS DE CUCUTA S.A. se abstenga de cobrar el valor del llamado peaje a las personas que transitan por dicha vía, por sí o a través de cualquier medio de locomoción, por lo expuesto.

CUARTO. ORDENAR al Municipio de San José de Cúcuta a través del Departamento de Planeación la vigilancia en el cumplimiento de este decisión. Por lo expuesto.

QUINTO. No tutelar derecho alguno en contra del Municipio de San José de Cúcuta, ni en

contra del Instituto Nacional de Vías, por lo expuesto".

Consideró el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cúcuta que la Central de Abastos de Cúcuta S.A. y la Central de Abastos de Cúcuta Propiedad Horizontal S.A., ésta última tutelante en este asunto, además de violar el reglamento de la copropiedad, desconocían los derechos fundamentales de los de los señores Herrera Bohórquez, Basto Cepeda, Navarro y Barriga Ibáñez y de todas las personas que transitan por la vía Los Urapos, "en razón a pretender como suya una vía pública que la atraviesa reduciéndola a su régimen horizontal y cobrando para su acceso una especie de impuesto, cuando precisamente fuera creada para que los comerciantes de las medianas empresas como mayoristas y al detal pudiesen dar salida a sus artículos".

Las pruebas aportadas por las partes le permitieron al Juzgado referido concluir:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

"1. La Vía denominada los Urapos comienza en la Avenida Libertadores pasando por un extremo d (sic) y pasa por el extremo de la Urbanización García Herreros hasta concluir en el Anillo Vial.

2. Que la transversal (denominación dada por este juzgado) de los Urapos es una vía P.O.T. en su condición de Eje Vial Metropolitano.

3. Que la vía si bien es cierto atraviesa varios terrenos de propiedad privada, ésta es pública.

4. Que en razón a su calidad de bien público, no puede estar sometida a ningún régimen de propiedad privada, o como suele llamarse de propiedad horizontal, a la que solo están sometidos los bienes de uso común en cuanto a su administración y demás, las que se

encuentran previamente especificadas en la ley 675 de 2001y que a su letra dice: artículo 1. (..).

5. La empresa denominada Cenabastos fue creada con el objeto social de proveer o proporcionar instalaciones físicas adecuadas para el comercio mayorista y al detal (..)

6. Que la empresa Cenabastos es una empresa sin ánimo de lucro distinto de los propietarios de dominio particular o exclusivo individualmente considerados, que tiene por objeto cumplir y hacer cumplir la ley o el reglamento de propiedad (..).

7. La vía los Urapos solo puede servir a la comunidad como un bien público y no común, situaciones solo variables en razón de la ley o por ocasión de orden público, no conlleva lo anterior a afirmar que si existen actos administrativos privados como en el caso que nos ocupa avalados sin resolución alguna por los entes administrativos municipales mediante conceptos de favorabilidad, deben tenerse como válidos, por manifiesta violación a la Constitución Nacional y tratados internacionales aprobados y reconocidos por el Estado Colombiano con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 93 de la misma Constitución Nacional.

8. Son situaciones diversas lo pretendido por el Municipio de San José de Cúcuta de aprobar la vía a través del Honorable Consejo Municipal y la tutela a favor de los derechos fundamentales".

La Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS Propiedad Horizontal S.A. impugnó la decisión, para el efecto sostuvo que la sentencia de primer grado debía revocarse i) como quiera que los accionantes no se encuentran respecto de CENABASTOS PROPIEDAD HORIZONTAL S.A. en

situación de indefensión, ii) debido a que lo conducente tiene que ver con decidir los litigios sobre el acceso a las vías públicas por otros predios haciendo uso de la acción confesoria, prevista para la servidumbre legal de tránsito y iii) en razón de que algunas de las pruebas solicitadas no fueron practicadas.

El 10 de marzo de 2004, la Sala Civil Familia del H. Tribunal Superior de Cúcuta i) confirmó la sentencia proferida por el 4 de febrero anterior por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cúcuta, en lo relativo al amparo del derecho a la locomoción; ii) adicionó el fallo en el sentido de "no acceder a tutelar los derechos señalados en la petición como vulnerados tales como el derecho a un ambiente sano, el derecho de los niños y el derecho a la igualdad, por lo expuesto en los considerandos"; y iii) modificó el numeral quinto de la sentencia para vincular a la Alcaldía, la Oficina de Planeación Municipal y la Curaduría Urbana del Municipio de Cúcuta con el desarrollo y cumplimiento de la decisión.

Destacó el ad quem i) que "quedó plenamente establecido que se trata de una acción contra entidades de economía mixta"; ii) que la acción es procedente porque "la servidumbre de tránsito existe sólo a favor de los fundos que carecen de todo acceso a la vía pública", en tanto los accionantes plantean el cerramiento de una vía pública; y iii) que si bien algunas de las pruebas solicitadas por las partes "no se decretaron", esto se explica "por cuanto existía un caudal probatorio suficiente para tomar una decisión de fondo".

En este último punto, es decir en lo relativo al sustento probatorio, la Sala accionada trajo a colación el Acuerdo 015 del 12 de febrero de 2004, "por medio del cual se ordena y se conserva el uso del suelo con carácter de espacio público de unas vías urbanas y se fijan otras disposiciones", adoptado por el Concejo Municipal de Cúcuta, luego de proferido el fallo impugnado y concluyó:

"Siendo así las cosas, quedó demostrado que no se le está impidiendo la libre locomoción

sobre la vía Los Urapos, la autoridad competente produjo un acto administrativo el cual se transcribió. En él se determinó que esa vía era pública, entonces mal puede el juez constitucional ir en contra de un acto administrativo el cual goza del principio de legalidad y como vía pública se puede transitar por ella sin obstáculos. En este orden de ideas, de conformidad con las consideraciones planteadas, la libertad de circulación que reclaman los actores quedó resuelta al determinar el Concejo de Cúcuta que esa vía era pública y como tal debe tener su tratamiento. No significa lo anterior que no puede demandar como ya se dijo el acto administrativo que lo determinó o se adelanten otras acciones legales si lo estiman conveniente. Si bien es cierto el juzgado de primera instancia determinó algunas medidas como fueron derribar todo lo que fuera necesario que impidiera el tránsito por esa avenida, se mantiene, aunque se ordenaron y se adelantaron antes de producirse el acto administrativo, sin embargo no se revocan por cuanto no van en contra de los usuarios, como se trata de acciones que repercuten en un grupo de comerciantes lo ideal es que lleguen a un acuerdo con el gobierno municipal para tomar otras medidas que redundan en beneficio de los usuarios del centro de distribución de productos agrícolas CENABASTOS."

2. Pruebas

En el expediente obran en fotocopia, entre otros documentos:

a) Demanda instaurada el 13 de enero de 2004, por Sharon Melixa Herrera Bohórquez, Libia Mercedes Basto Cepeda, Graciela Navarro y Carlos Eugenio Barriga Ibáñez, propietarios respectivamente de las casas 7 Mz. D, 5 Mz. A, 41 y 42 Mz.C ubicadas en la Urbanización García Herreros II, situada en la Avenida 6° No. 12-42 El Salado en el Municipio de Cúcuta, por intermedio de apoderado. Relaciona el libelo en comento, entre otros hechos:

-Que mediante Licencia de Urbanismo número 59, el 27 de mayo de 1997 el Curador Urbano del Municipio de San José de Cúcuta autorizó la elaboración de las obras de infraestructura de

la Urbanización García Herreros II, para vivienda unifamiliar de interés social y que mediante Resoluciones 2231, 2331 y 2334 de 2002 el mismo funcionario autorizó, prorrogó y modificó la autorización para la construcción de edificaciones en el inmueble, situado en la Avenida 6° No. 12-42 El Salado.

-Que en el Plano aprobado de la Urbanización García Herreros II, "no aparece ni consta el cerramiento o la obstrucción de ninguna de las vías descritas en el P.O.T. destinados al transporte y movilización de cada uno de los 4 dueños de las casas de interés social construidas por dichas sociedades, compradas para vivir en ellas con todos los derechos que les da esa situación jurídica", y agrega que "en el mismo plano se observa y determina la denominada Avenida Los Urapos cuya Primera Etapa empieza en la Avenida Los Libertadores y pasa por Cenabastos, luego de atravesarlo se empalma con la Segunda Etapa de la Avenida Los Urapos o Avenida 2ª recientemente construida e inaugurada por el Alcalde Municipal y luego se empalma también con el Anillo Vial Oriental, para constituir un corredor vial continuo que permita el tránsito por todas las vías que integran la ciudad".

-Que el 25 de abril de 1990, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal le otorgó a la Empresa Central de Abastos de Cúcuta S.A. la Licencia de Construcción No. 1866, facultándola para construir bodegas, cafeterías, administración y comercio, y que "mediante Licencia No. 0059 de 30 de mayo de 2000 el Curador Urbano de San José de Cúcuta" le otorgó a la misma Central "el particular y específico derecho de hacer el Galpón K en su totalidad y la Segunda Etapa de la Central Minorista, el 50% de los Pabellones 1 y 3, en el predio de su propiedad situado en la Avenida 2ª No. 31N-36, Urbanización Pasajero (..)".

-Que la norma reguladora del Plan Vial de Cúcuta y el Area Metropolitana –Acuerdo 0083 del 17 de enero de 2001, P.O.T.- indica "de manera cierta la existencia de una vía pública conectora que une dos ejes viales estructurantes que son la Avenida Libertadores y el Anillo Vial, lo que implica jurídicamente que todo el tránsito vehicular y peatonal de estos ejes viales tiene que pasar necesariamente por la vía interna de Cenabastos por ser todos

espacios públicos, vía denominada específicamente Avenida Los Urapos, cuya vía interna tomó para sí Cenabastos Propiedad Horizontal".

-Que "las sociedades privadas Central de Abastos de Cúcuta S.A. (..) y la Central de Abastos Propiedad Horizontal S.A. i) (..) se tomaron obrando de hecho, bienes de uso publico como son la sesión (sic) de zonas verdes y las sesiones (sic) tipo 1 y tipo 2 y la zona de afectación ubicada en el Anillo Vial destinada por su naturaleza y por su uso a la satisfacción de las necesidades colectivas, que trascienden los límites de los intereses individuales o particulares de los socios de estas empresas (..)" y ii) "por la actitud omisiva y complaciente del Curador Urbano, estimaron privado todo lo que era público, por ello suprimió (sic) el funcionamiento libre de la vía pública conectora que une los dos Ejes Viales Estructurantes constituido por la Avenida Libertadores y el Anillo Vial que permitía el tránsito vehicular y peatonal por Cenabastos, que es la vía denominada desde hace muchos años Avenida Los Urapos o Avenida 2ª."

-Que el 26 de febrero de 2003 el Curador Urbano de San José de Cúcuta, con fundamento "en el inciso tercero del Art. 64 de la Ley 675 de 2001 del que la Corte afirma "es inconstitucional" y así se declarará" expidió la Resolución 2756 "por la cual le daba a la Central de Abastos Propiedad Horizontal S.A. la expectativa de Construir Edificaciones (sic) bajo la modalidad de Cerramiento Perimetral que no era ejecutable, pues su decisión se basaba en una norma inexistente, el inciso 3° del artículo 64 de la Ley 675 de 2001, que la Corte Constitucional declaró INEXEQUIBLE EN SENTENCIA DE ABRIL 16 DE 2001; lo que implicaba que le estaba prohibido hacer todo tipo de obra o construcción; pero la mencionada sociedad se aprovechó de la situación en su beneficio y de inmediato procedió a hacer todo tipo de cerramientos, a estimar privadas las vías públicas, a cobrar peaje para que los ciudadanos y los vehículos pudieran ejercer el derecho de circular libremente por ellas".

-Que "no siendo ni siquiera ejecutable como antes lo demuestro, lo resuelto en la Resolución

2756 de 26 de febrero de 2003 por haberse interpuesto el recurso de reposición y el subsidiario de apelación la Sociedad Central de Abastos Propiedad Horizontal S.A. representada por Bertha Lucía Ramírez , abusando de su poder hizo todas las obras que le benefician como el canal a cielo abierto que descarga las aguas negras de esta empresa, realizadas sin Licencia de Construcción ni Licencia Ambiental expedida por CORPONOR, vulnerando los derechos de cada uno de los 4 compradores y sus familias que habitan las casas de interés social de la Urbanización García Herreros II".

-Que "(..) el Dr. Carlos Alberto Valero Mora, en vez de resolver dentro de los términos legales el Recurso de Reposición, intencionalmente dejó transcurrir el plazo de 3 meses contados a partir de la interposición de dichos recursos (sic)", y que el mismo funcionario "(..) vencidos los tres meses se ha abstenido como era su ineludible obligación a remitir lo actuado al superior administrativo, Art. 50 inciso 2, que es el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, quien tenía atribuida la competencia para obtener su revocatoria por ostensible violación de la Constitución y la Ley, violación que tiene caracteres de suma gravedad, porque ocurrido el silencio negativo no quiso enviar el proceso o actuación al Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal cuando no tiene ya competencia para resolver por haberse agotado el término de tres meses (..)."

b) Sentencias de primera y de segunda instancia proferidas el 4 de febrero y el 10 de marzo de 2004, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito y la Sala Civil del H. Tribunal Superior ambos de Cúcuta, en el sentido de conceder la protección y confirmar parcialmente la decisión respectivamente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

c) Acta suscrita en San José de Cúcuta el 13 de febrero de 2004, por el Secretario de Gobierno Municipal, el Jefe de la División de Orden Público y el Asesor de la Secretaría de Gobierno del municipio, el Comandante del Primer Distrito de Policía y la Administradora de Cenabastos Propiedad Horizontal que da cuenta del acuerdo "para que a partir del día 16 de febrero del año en curso se diera libre tránsito a la vía principal de accesos a la Central de

Abastos que va desde la avenida libertadores (sic) hasta conectarse con la avenida que conecta al anillo vial (sic) sin hacerse ningún tipo de pago por concepto de cuota de rodamiento por parte de las personas que utilicen la vía, esto con fundamento al fallo de tutela".

d) Fotocopia del Acuerdo 0083 de 17 de enero de 2001 "Por el cual se aprueba y adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San José de Cúcuta", mediante el cual el Concejo Municipal, entre otros aspectos, en el Capítulo II, destinado a los usos del suelo urbano y en el Titulo II del Capítulo V Sistema Extructurante de Comunicación Vial, relaciona entre las vías existentes y proyectadas, las siguientes:

"Vías existentes

(..)

Vía que conecta a la Avenida Los Libertadores-Cenabastos con la vía proyectada que conecta a la Avenida Panamericana con el Canal Bogotá.

(..)

Vías proyectadas al Noreste

(..)

Vía conectora de la Avenida Panamericana (Avenida 7 El Salado) con la Avenida Canal Bogotá pasando por Cenabastos.

Vía conectora vía antigua del Ferrocarril con la vía principal de acceso a Cenabastos.

(..)".

e) Fotocopia de la respuesta de 16 de mayo de 2003, dada al derecho de petición recibido el 23 de abril del mismo año por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Corporación Concejo Municipal de San José de Cúcuta -en ejercicio de la delegación conferida mediante Decreto 037 de 2001 "para dar respuesta a los derechos de petición que se instauren ante el Señor Alcalde"- que dice:

"En relación a los argumentos expuestos en su escrito, le es aplicable la Ley 9ª

de 1989, la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, declarando de utilidad pública o interés social e indemnizando el valor de la vía al Condominio Cenabastos S.A. toda vez que se trata de una vía interna, cuyo dominio o propiedad corresponde a esa empresa, ya que la misma hace parte integral del proyecto, que fue aprobado mediante licencia No. 1866 del 25 de abril de 1990 expedida por Planeación Municipal".

f) Fotocopia del Acuerdo 015 de 2004, emanado del Concejo Municipal de San José de Cúcuta que, entre otras decisiones, i) ordena la conservación con carácter de espacio público, "de la Avenida Segunda o Avenida Los Urapos pasando por Cenabastos y que como corredor mixto articulador secundario une la avenida 16E (Avenida Libertadores) con el Anillo Vial Oriental";

ii) requiere “al Alcalde Municipal, para que previo los procedimientos de Ley desarrolle el proceso de restitución y apertura de las vías de uso público e interés general mencionados en el artículo anterior”; y iii) faculta al funcionario para “realizar las modificaciones necesarias en el Presupuesto General de Rentas y Gastos de la vigencia fiscal en curso, al igual que los convenios interinstitucionales, contratos o acciones administrativas requeridas para el cumplimiento del presente Acuerdo”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Expuso la actora:

“Solicito respetuosamente al Municipio de San José de Cúcuta, a través de su representante legal y propongo como pacto lo siguiente: “La utilización y el goce efectivo de la vía pública que comprende de la Avenida Libertadores hacia la urbanización García Herreros Segunda Etapa, para que con ello se garantice la utilización sin horario de restricción para todo vehículo (..) incluyendo el tránsito peatonal durante el horario de las 24 horas del día pasando por la Central de Abastos de Cúcuta, Cenabastos S.A. en un término de 60 días para que sea del beneficio de los habitantes que estamos ubicados en el sector (..)”.

El apoderado del Municipio de San José de Cúcuta, por su parte, manifestó:

“Respetuosamente manifiesto al despacho, que en mi calidad de Asesor Jurídico del Municipio de Cúcuta no se le asiste (sic) ánimo conciliatorio para suscribir en pacto de cumplimiento en razón que el condominio Cenabastos S.A. se ha constituido en propiedad privada y como lo reseña la actora, acredita la escritura pública por la cual prueba tal afirmación. En segundo lugar cuando la actora adquirió la vivienda en la Urbanización García

Herreros, ésta debió enseñarle para la venta del inmueble los respectivos planos aprobados por planeación municipal y por el curador urbano que son las autoridades competentes para otorgar esta clase de permiso y si pretende insistir en sus pretensiones será contra la constructora la que deberá responderle (..)".

h) Fotocopia de la Escritura Pública 747 otorgada el 26 de abril de 1990 por el representante legal de la Central de Abastos de Cúcuta S.A, ante el Notario Quinto del Círculo de Cúcuta, con el fin de protocolizar el reglamento que constituye en propiedad horizontal el inmueble ubicado en la Avenida 16 B E con Avenida los Libertadores del municipio de San José de Cúcuta.

Consta en el instrumento que la Central de Abastos de Cúcuta S.A. adquirió el inmueble por compra que hiciera a la sociedad Tierras Limitada, en los términos de la Escritura Pública 2530 otorgada el 19 de junio de 1982 en la Notaría Segunda de Cúcuta, inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cúcuta, bajo el número de matrícula inmobiliaria 260-004470.

3. La demanda

La Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS PROPIEDAD HORIZONTAL S.A. y los propietarios de las unidades inmobiliarias que conforman la copropiedad, ya relacionados, por intermedio de apoderado, solicitan la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la propiedad privada, quebrantados por la Sala Civil Familia del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta -al confirmar las órdenes de amparo constitucional emitidas por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de la misma ciudad, relativas al derecho de los habitantes del municipio de transitar sin restricciones por el inmueble de propiedad de los accionantes- y la Alcaldía del Municipio y el Departamento de Policía de Norte de Santander, por hacer cumplir las decisiones.

Se afirma en la demanda que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cúcuta, mediante licencias de construcción expedidas el 25 de abril de 1990, el 30 de mayo de 2002 y el 5 y 14 de marzo de 2004, permitió y ordenó el desarrollo global de Cenabastos S.A. y que con posterioridad "a la existencia del condominio Cenabastos P.H. y a la sociedad promotora de éste Cenabastos S.A. se desarrollaron en las áreas aledañas, proyectos urbanísticos ajenos a estas personas jurídicas, de los cuales surgieron obligaciones entre constructores y compradores dentro del giro de sus negocios y dentro del marco de su reglamentación municipal y de sus contratos privados".

Agrega el apoderado de los accionantes que algunos propietarios de inmuebles vecinos a la Central de Abastos interpusieron acción de tutela "alegando haber adquirido con sus casas el derecho a transitar por una vía privada, que consideraban pública y que en ese entendido las autoridades les deben protección" y obtuvieron la protección de su derecho de locomoción, de modo que la Sala accionada "perdió el norte y para fallar la tutela instaurada por cuatro personas resolvió declarar una vía pública dando por finalizada la discusión sobre su naturaleza con la simple citación del acuerdo 15 (sic).".

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Añade que el Plan de Ordenamiento Territorial, entre las vías proyectadas, incluye "la posibilidad de una vía conectora como la que de hecho hizo suya el municipio por encontrarla construida y en su lugar adecuado, gracias a la conjunción de actos vejatorios de los derechos fundamentales de los aquí actores, imputables conjunta y concurrentemente al H. Tribunal, a la Alcaldía y a la Policía Nacional".

Aduce que la Sala Civil del H. Tribunal Superior de Cúcuta le dio al Acuerdo 015 de 2004 "un

alcance insólito" en cuanto, "liberándose del deber legal de razonar y considerar para decidir (..)", resolvió "declarar una vía pública" dando por finalizada la discusión sobre su naturaleza con la simple citación del acuerdo 15", violando de esta manera los derechos de propiedad y debido proceso de sus representados, por cuanto decretó una confiscación de bienes proscrita en la Carta Política o una expropiación sin indemnización no prevista en el mismo ordenamiento.

Finalmente afirma que la Policía Nacional "a instancias de la alcaldía Municipal, so pretexto del cumplimiento de la sentencia actuó de hecho atropellando los intereses del condominio y de cada uno de los copropietarios, se hizo presente con fuerza pública y elementos contundentes con tanquetas y hombres armados para imponer la voluntad del señor Alcalde en el sentido de derribar las puertas de acceso a la propiedad privada y ordenar que no se cobre el que denominan impropiamente peaje por el uso de la vía privada y por el uso de la báscula".

En resumen considera que los derechos fundamentales de los accionantes tienen que ser restablecidos porque el Tribunal, la Alcaldía y el Departamento de Policía accionados, en su orden i) les impiden "ejercer su derecho a proteger su dominio y darse a sí mismos la seguridad para su vida y sus bienes" y cobrar a los usuarios por el uso de una vía interna, y ii) los obligan a "mantener abiertas las puertas de acceso al condominio Cenabastos P.H. sin límite en el tiempo y con carácter general, esto es "para todo el público sin fundamento distinto del de cumplir una sentencia dictada, respecto de cuatro personas identificadas e identificables (..)".

Advierte que la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta, dentro de la diligencia de conciliación surtida en el ámbito de una Acción Popular ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, dejó en claro que el asunto relativo al uso de las vías internas de la copropiedad por parte de los habitantes del sector aledaño a la Central de Abastos era ajeno al Municipio, como quiera que el problema radica en que los urbanizadores "habrían creado

falsas expectativas a los compradores señalándoles como vía pública la que era privada (el conector privado llamado Los Urapos)".

En consecuencia afirma que el Municipio "no puede sostener lo contrario, o ejecutar lo contrario sin ningún fundamento nuevo sin incurrir en VIA DE HECHO como lo está haciendo actualmente así conjuntamente con la Policía."

4. Intervención pasiva

a) La Alcaldía Municipal de Cúcuta, por intermedio del Jefe de la Oficina Jurídica, solicita que no se conceda la protección invocada i) porque "desde el año de 1975 la vía que de hecho se utilizaba fue definida como vía municipal por el Decreto 125 de 1975 (código de urbanismo) y quien urbanizara con posterioridad debía respetarla"; y ii) debido a que "la licencia de construcción a CENABASTOS en el año de 1990 le ordenó ceder 122.392 M2, hecho que hasta la fecha no se ha producido", concluye el interviniente:

"Con anterioridad al año de 1990 el bien privado ya tenía constituida una vía pública consentida por los propietarios de la época, prueba de ello la puede dar el testimonio del Doctor JOSE DEL CARMEN GUEVARA.

En conclusión los jueces de primera y segunda instancia no dieron alcance supraconstitucional al Acuerdo 015 de 1994, solo se remitieron a dar cumplimiento a una reiterada norma municipal con fundamento histórico y fáctico; es decir antecedentes normativos tales como el acuerdo 083 de 2001 (P.O.T) el cual la considera como "vía existente" y en forma remota el código de urbanismo de 1975 Decreto 125 de ese año, ahora con prevalencia de la realidad es evidente que la vía fue de uso público antes del proyecto de

CENABASTOS".

b) La Magistrada de la Sala Civil del H. Tribunal Superior de Cúcuta, Dra. Gissela Buendía Sayazo, ponente de la sentencia de tutela que los accionantes controvierten, interviene en el sentido de solicitar que se declare improcedente la pretensión "ya que lo que se intenta es atacar dos fallos de tutela que cobraron ejecutoria y de los que además se está surtiendo la eventual revisión de la Corte Constitucional siendo esa la vía adecuada de revisar dichos fallos como ya antes se anotó", se apoya en la sentencia SU- 1219 de 2001 de la que trae apartes.

c) El Comandante del Departamento de Policía de Norte de Santander se refiere a las acusaciones de la demanda, en contra de la entidad que dirige y para el efecto, entre otros aspectos, destaca i) que la "Policía Nacional a través del Comando de Policía de Norte de Santander y el Primer Distrito de Policía Cúcuta actuaron en acatamiento al fallo (..) proferido por el Juez Segundo Civil del Circuito"; y ii) que "en cumplimiento de la resolución del señor Juez Segundo Civil del Circuito de Cúcuta, la Policía Nacional, Departamento de Policía Norte de Santander NO DESPLEGÓ NINGUN OPERATIVO EN PROCURA DE TOMAR POR LA FUERZA Y/O DESPEJAR LA VÍA DENOMINADA LOS URAPOS QUE CONECTA A LA CENTRAL DE ABASTOS CENABASTOS DE CUCUTA CON LA AVENIDA LIBERTADORES Y EL ANILLO VIAL Y LA CUAL FUE MOTIVO DE LA TUTELA; por el contrario mediante acta de fecha 13022004, la administración de Cenabastos, la Secretaría de Gobierno Municipal, la Jefatura de División de Orden Público, Asesoría (sic) de la Secretaría de Gobierno y el Comandante del Primer Distrito de Policía Cúcuta, ACORDARON QUE PACIFICAMENTE para el día 16 de febrero del año en curso se diera libre acceso a la vía principal de la central de abastos (sic) que va desde la avenida libertadores (sic) hasta conectarse con la avenida Anillo Vial, sin hacerse ningún tipo de pago por concepto de cuota de rodamiento por parte de las personas que utilicen la vía, esto con fundamento en el fallo de tutela" –destaca el texto-.

5. Las decisiones que se revisan

5.1 Decisión de primera instancia

La Sala de Casación Civil de la H. Corte Suprema de Justicia niega la protección fundada i) en que “la jurisprudencia constitucional definió de tiempo atrás que la acción de tutela resulta inconducente para alegar la configuración de vías de hecho en una sentencia de igual naturaleza”, y ii) en que la competencia de los jueces constitucionales de primera instancia comprende lo relativo a la ejecución de los fallos de tutela “ya por defecto ora por exceso”.

5.2 Impugnación

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El apoderado de la parte actora impugna la decisión, porque de haber decretado el a quo las pruebas solicitadas en la demanda se habría demostrado que las actuaciones del Alcalde Municipal de Cúcuta y del Comandante de Policía del lugar constituyen vía de hecho y en razón de que aún dentro de los procesos de tutela “se pueden conculcar derechos fundamentales y siendo posible enmendarlos así debe procederse, para no persistir en la situación impropia”.

Además se refiere al “acuerdo” al que se llegó para liberar el tránsito peatonal y vehicular en la vía Los Urapos, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cúcuta y confirmado por la Sala Civil del H. Tribunal Superior accionado, en los siguientes términos:

“(..) no es cierto como afirmó la Policía Nacional, que el asunto hubiese transcurrido pacíficamente (..) el acuerdo logrado con la Alcaldía tuvo como finalidad, evitar alteraciones en el orden público por medidas llegase (sic) a tomar el señor Alcalde con la fuerza pública

respecto del desmonte del control y cerramiento perimetral de la plaza. Y que el acuerdo se logró por 40 días destinados a la impugnación del fallo de tutela, durante los cuales la vía estaría abierta. Precisamente, vencieron los 40 días y con un fallo que es objeto de este proceso –por violación de los derechos fundamentales- se desconocieron derechos a los demandados y se otorgó amparo no pedido o en extensión más allá de las pretensiones de la demanda como se consignó en el libelo que dio origen a esta acción.

6. Las circunstancias, en las cuales se llegó al "acuerdo", fueron determinadas sin duda alguna por la actitud y expresiones del señor Alcalde, que se caracteriza por su estilo expeditivo, como se puede confirmar con la audición o la lectura de las declaraciones que para la prensa escrita y radial de Cúcuta concedió para la fecha de los acontecimientos. Documentación, que se aportará por los testigos cuando sean oídos y ejerzan el derecho de allegar sustento a sus declaraciones. La "persuasión" para el "acuerdo" se debió a las declaraciones a la prensa y destacamento de la fuerza al servicio de la vía de hecho".

5.3 Decisión de segunda instancia

La Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia confirma la sentencia impugnada, porque "no es procedente la acción de tutela promovida contra tutela o para que se revoquen decisiones proferidas en el trámite de otra tutela anterior, como ocurre en el caso que aquí se plantea".

Expone la Sala ad quem:

" Se detecta la improcedencia del amparo constitucional solicitado, puesto que del propio escrito introductorio del trámite que por razón de la impugnación ocupa la atención de la

Sala, se infiere, sin lugar a equívocos, que lo pretendido por el actor, alude a que se revoque un fallo de la misma naturaleza, dictado por la Sala Civil –Familia del Tribunal Superior de Cúcuta el 10 de marzo de 2004.

En este orden, considera la Sala que las razones plasmadas en el fallo que se revisa, son suficientes para confirmarlo, dado que este excepcional mecanismo no puede utilizarse para dejar sin validez providencias como la cuestionada por los accionantes. (..)".

6. Actuación en sede de revisión

Al acometer la revisión de su competencia, esta Sala pudo constatar que los jueces de instancia no vincularon a la actuación a los señores Sharon Melixa Herrera Bohórquez, Libia Mercedes Basto Cepeda, Graciela Navarro y Carlos Eugenio Barriga Ibáñez, quienes actuaron como demandantes dentro de la acción de tutela cuya decisión se controvierte, de modo que dispuso que el juez de primera pondría en conocimiento de los afectados la situación y procedería en consecuencia.

Cumplida la vinculación ordenada y en consideración a que los antes nombrados sanearon la actuación adelantada sin su convocatoria, como quiera que fueron notificados por el a-aquo y advertidos de la irregularidad guardaron silencio, procede adoptar la decisión que corresponde.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Esta Sala es competente para revisar los fallos que se reseñan, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por la decisión de la Sala de Selección Número Once de esta Corporación, conforme al auto de 26 de noviembre de 2004.

2. Problema Jurídico Planteado

Debe esta Sala revisar las sentencias proferidas por la Salas de Casación Civil y Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, que niegan a la Sociedad Central de Abastos de Cúcuta Propiedad Horizontal S.A. CENABASTOS y a los titulares de las unidades independientes que conforman la copropiedad el amparo de sus derechos a la propiedad privada y al debido proceso, vulnerados por la Sala Civil del H. Tribunal Superior de Cúcuta, el Alcalde y el Comandante de Policía del Municipio, dentro de la acción de tutela promovida por Sharon Melixa Herrera Bohórquez, Libia Mercedes Basto Cepeda, Graciela Navarro y Carlos Eugenio Barriga Ibáñez contra la Central de Abastos de Cúcuta S.A. y la Central de Abastos de Cúcuta Propiedad Horizontal S.A.

Ahora bien, la Sala de Casación Civil de la H. Corte Suprema de Justicia, en providencia que la Sala de Casación Laboral de la misma Corporación confirma, niega la protección, habida cuenta que las decisiones adoptadas por los jueces de amparo no pueden controvertirse mediante nuevas acciones de tutela y en razón de que las actuaciones de las autoridades del municipio de Cúcuta accionadas, dirigidas a la ejecución de las órdenes emitidas por el Juez Segundo Civil del Circuito de la localidad deben dilucidarse ante éste, dada la competencia del funcionario para resolver lo relativo al cumplimiento de la sentencia de tutela por él proferida y confirmada por el superior.

Resulta del caso por consiguiente reiterar la jurisprudencia de esta Corte sobre la improcedencia de la acción de tutela contra decisiones de la misma naturaleza y adentrarse en el caso concreto, porque de establecerse que la acción que se revisa se dirige a que las órdenes del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cúcuta, relativas al restablecimiento del derecho de locomoción de los habitantes del Municipio por una zona del sector de Cenabastos -que los accionantes consideran de su propiedad, los fallos de los jueces de instancia, en cuanto niegan el amparo constitucional por improcedente, habrán de confirmarse.

Lo anterior porque como se verá, el asunto del tránsito vehicular y peatonal sin restricciones por la vía que une la Avenida Libertadores hasta concluir en el Anillo Vial, pasando por la Central de Abastos de Cúcuta Cenabastos, hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, por haber sido definido dentro de la acción de tutela instaurada en contra los accionantes por varios habitantes del lugar.

3. Consideraciones preliminares. Reiteración de jurisprudencia. No procede la acción de tutela contra fallos de tutela

a) El artículo 38 del Decreto 2591 de 1999 proscribe la presentación de varias acciones de amparo ante diferentes jueces o tribunales, al punto que cuando esto ocurre todas las solicitudes se rechazarán o decidirán desfavorablemente y el abogado que las promoviere será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional, al menos por dos años o con la cancelación de la misma, en caso de reincidencia1, asunto que el artículo 40 de la misma normatividad reafirma al establecer que no procederá tutela contra fallos de tutela.

En este orden de ideas, esta Corporación, al resolver acerca de la inconstitucionalidad de las

sanciones previstas en el artículo 38 en comento2, por el ejercicio indebido de las acciones de amparo, se pronunció sobre la necesidad de preservar el instrumento constitucional de protección de los derechos fundamentales, entre otros mecanismos, mediante los pronunciamientos de las autoridades judiciales en contra de quienes acudiendo a "modalidades ilegitimas de su ejercicio", promueven simultanea o posteriormente acciones de amparo, fundadas en los mismos hechos, entre las mismas partes y con el mismo objeto. Se pronunció así la Corte:

"En verdad, de lo que se trata en la disposición acusada es de regular el derecho de tutela, y esto comprende los aspectos relacionados con los procedimientos previstos para su ejercicio y protección, como es el de las sanciones que correspondan a las modalidades ilegitimas de su ejercicio que, contrariando los principios y los postulados que se predican de aquel, lo desnaturalicen y lo hagan producir efectos diversos de los queridos por el Constituyente, en un desgaste innecesario y desleal, con el Derecho y con la Justicia, mucho más cuando se trata de personas supuestamente habilitadas por la educación profesional y técnica en el conocimiento y la interpretación del Derecho.

En lo que se refiere al ejercicio de la citada acción, es bien claro que aquel debe estar enderezado a lograr, si es del caso, la concreta y especifica protección inmediata y efectiva del derecho constitucional fundamental, pudiéndose poner en movimiento las competencias de los jueces en cualquier tiempo y lugar; en consecuencia, el abogado que se pone al frente para adelantar en dichas condiciones el procedimiento breve y sumario que ordena la Carta, debe saber que se trata de una grave responsabilidad, que no puede menos que asumir con especial transparencia y honestidad, puesto que, desde cualquier punto de vista resulta claro que esta expresión no significa que la acción se pueda interponer cuantas veces se quiera, o que queda a discreción del abogado el promoverla a su antojo, en el número de veces que estime más conveniente y en ultimas efectivo. A esta reflexión no escapa ningún profesional del derecho que se encargue de la defensa de los intereses ajenos de aquella índole por semejante vía y, por tanto, debe estar en condiciones de recibir concientemente la eventual

sanción que le corresponde.

Es claro entonces que, a la luz de la Carta, no es admisible que se adelante dicho procedimiento por unos hechos y que sea leal y honesto el proponer simultánea o posteriormente la misma petición en repetidas oportunidades, con base en los mismos hechos; obsérvese que dicha acción es prevalentemente desritualizada, supone una dinámica de acción judicial extraordinaria y compromete las acciones y las capacidades judiciales del Estado y para efectos de remover inmediatamente el obstáculo causante del agravio o amenaza de violación del derecho. Si esto es así, nada más coherente y ajustado a la Carta que el Legislador disponga como deber del abogado el de presentar dicho reclamo, contentivo de la petición de tutela, por unos determinados hechos, en una oportunidad, no obstante que lo pueda hacer en cualquier momento y lugar, y que se establezca como sanción disciplinaria la suspensión de la tarjeta profesional por la infracción al deber advertido y, en caso de reincidencia, la cancelación de la misma, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar".

b) Mediante sentencia SU-1219 de 20013 la Sala Plena de esta Corporación unificó la jurisprudencia constitucional relativa a la improcedencia general de la acción de tutela contra sentencias de tutela, en el sentido de dejar en claro que la competencia de esta Corte para revisar las sentencias proferidas por los jueces constitucionales en el ámbito de las acciones de amparo previstas en el artículo 86 de la Carta Política es exclusiva y excluyente.

Expuso esta Corte, en la oportunidad que se reseña, que la improcedencia de la acción de tutela contra decisiones de amparo, además de fundarse en el propio texto constitucional, propende i) por hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales confiada por la Carta Política a todos los jueces y ii) por garantizar el acceso efectivo a la justicia, toda vez que cierra la posibilidad de que el cumplimiento de las órdenes de tutela se dilaten de

manera indefinida, en cuanto garantiza a quien reclama sobre la protección constitucional que el asunto de la vulneración de sus derechos fundamentales será resuelto de una vez.

Los siguientes son algunos de los apartes de la decisión:

“En efecto, de la Constitución se concluye que no procede la acción de tutela contra fallos de tutela.

7. Doctrina constitucional y ratio decidendi. No hay tutela contra sentencias de tutela

7.1 La conclusión anterior no es más que una regla derivada del propio texto constitucional que reguló directa y específicamente el procedimiento que habrían de seguir las acciones de tutela, el cual fue desarrollado por el Decreto 2591 de 1991 que tiene rango estatutario.

Ante la controversia sobre la posibilidad de interponer acción de tutela contra sentencias de tutela es necesario hacer claridad sobre el fundamento de la doctrina constitucional sentada por la Corte, a saber, el propio texto constitucional. (..).

(..)

Las anteriores premisas normativas permiten sostener que en la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela la Corte ejerce la guarda de la integridad y

supremacía de la Constitución (art. 241 C.P.) y actúa como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional de tutela mediante la unificación de la jurisprudencia constitucional. En esta tarea la Corte debe fijar, como intérprete autorizado de la Constitución, las reglas constitucionales que sirvan para ilustrar la Constitución en casos dudosos y asegurar su fuerza normativa (art. 4° C.P.). Por su parte, los jueces al estar sujetos al imperio de la ley (art. 230 C.P.), lo están a su vez a la Constitución y a su interpretación autorizada.4 Así lo ha expuesto la Corte de manera clara y reiterada en el pasado:

"El papel que cumple la Corte Constitucional cuando aborda la revisión eventual consagrada en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Carta Política no es otro que el de unificar a nivel nacional los criterios judiciales en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales, precisando el alcance de los derechos fundamentales, trazando pautas acerca de la procedencia y desarrollo del amparo como mecanismo de protección y efectividad de los mismos y estableciendo la doctrina constitucional, que, según el artículo 8º de la Ley 153 de 1887, declarado exequible por Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995, es obligatoria para los jueces en todos los casos en que no haya normas legales exactamente aplicables al asunto controvertido."5

(..)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Corte, advierte que los jueces son independientes y autónomos. Subraya, también, que su independencia es para aplicar las normas, no para dejar de aplicar la Constitución (artículo 230 de la C.P.). Un juez no puede invocar su independencia para eludir el imperio de la ley, y mucho menos, para dejar de aplicar la ley de leyes, la norma suprema que es la Constitución. La alternativa, inaceptable en una democracia constitucional, es que el significado de la Constitución cambie según el parecer de cada juez. Entonces, será vinculante no la norma constitucional objetiva, sino la opinión de cada funcionario judicial que puede variar de despacho en despacho y cambiar de tiempo en tiempo, según evolucionen las tesis de cada juez. Nada más contrario al concepto mismo de derecho. Nada más lesivo para la efectividad

de un Estado Social de Derecho. Nada que le reste más vigencia y eficacia a la Constitución.

Estas consideraciones son aún más imperiosas en el contexto de los derechos constitucionales, primero, porque las normas constitucionales, por su generalidad y textura abierta, permiten al juez un mayor margen de interpretación y, segundo, porque una persona puede escoger ante qué órgano judicial presentará la acción de tutela para exigir el amparo de sus derechos fundamentales. Aceptar que los alcances de la tutela y de cada derecho fundamental depende de la opinión de cada juez aisladamente considerado, equivale a restarle toda fuerza normativa a la Constitución, cuyo contenido será distinto en cada despacho y vinculante sólo si coincide con las tesis del juez acerca de la necesidad de brindarle amparo al tutelante. Por eso, la Corte Constitucional ha explicado y reiterado en muchas sentencias el valor y la fuerza de los precedentes, respetando claro está el ámbito de independencia de los jueces para decidir cada caso, no según su opinión, sino aplicando el derecho constitucional.6

7.3 La ratio decidendi en este caso excluye la acción de tutela contra sentencias de tutela. El afectado e inconforme con un fallo en esa jurisdicción, puede acudir ante la Corte Constitucional para solicitar su revisión.7 En el trámite de selección y revisión de las sentencias de tutela la Corte Constitucional analiza y adopta la decisión que pone fin al debate constitucional. Este procedimiento garantiza que el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional conozca la totalidad de las sentencias sobre la materia que se profieren en el país y, mediante su decisión de no seleccionar o de revisar, defina cuál es la última palabra en cada caso. Así se evita la cadena de litigios sin fin que se generaría de admitir la procedencia de acciones de tutela contra sentencias de tutela, pues es previsible que los peticionarios intentarían ejercerla sin límite en busca del resultado que consideraran más adecuado a sus intereses lo que significaría dejar en la indefinición la solicitud de protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone término al debate constitucional, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de la persona, para garantizar así su protección oportuna y efectiva (artículo 2 C.P.).”8

Como se aprecia corresponde única y exclusivamente a esta Corporación, como intérprete autorizado de la Constitución Política y por expresa disposición de este ordenamiento, revocar o confirmar las órdenes ejecutoriadas de amparo mediante el mecanismo de la revisión, el que ha sido previsto para unificar la interpretación en materia de derechos fundamentales y para garantizar la efectiva protección de los mismos, como quiera que de aceptarse que la decisión de un juez constitucional pueda demandarse ante otra autoridad judicial se haría nugatorio el inmediato cumplimiento de los fallos de tutela y se prolongaría en el tiempo y de manera indefinida la vulneración del ordenamiento constitucional9.

4. Caso concreto. Procedencia de la acción

La Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS PROPIEDAD HORIZONTAL S.A. y los copropietarios del inmueble reclaman sobre la protección de sus derechos fundamentales a la propiedad privada y al debido proceso i) porque la Sala Civil Familia del H. Tribunal Superior de Cúcuta confirmó -mediante sentencia que esta Corte no seleccionó para revisión10- el amparo constitucional que permite a todas las personas transitar sin restricción por una zona del condominio y ii) las autoridades municipales y de policía están dando cumplimiento a la decisión.

Efectivamente, como lo revelan los antecedentes, en virtud del reclamo impetrado por los señores Sharon Melixa Herrera Bohórquez, Libia Mercedes Basto Cepeda, Graciela Navarro y Carlos Eugenio Barriga Ibáñez contra la Central de Abastos de Cúcuta S.A. y la Central de Abastos de Cúcuta Propiedad Horizontal S.A., en procura del restablecimiento de su derecho a transitar por el inmueble que une la Avenida Los Libertadores con el Anillo Vial Oriental, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cúcuta -mediante decisión que la Central de Abastos, ahora accionante pudo contradecir- dispuso el desmonte de las construcciones que impedían

la movilidad por la zona, a la vez que ordenó a las demandadas abstenerse de cobrar por el uso de la misma, mediante providencia que la Sala Civil accionada confirmó, haciendo extensivo el cumplimiento de la decisión a la Alcaldía y al Comandante de Policía del lugar.

No pueden en consecuencia los accionantes impetrar una acción de tutela contra la decisión de la Sala Civil Familia del H. Tribunal Superior de Cúcuta que confirmó la decisión, así la funden en la violación de sus derechos a la propiedad privada y al debido proceso, porque es manifiestamente improcedente reabrir el debate constitucional sobre el derecho de los habitantes del municipio de Cúcuta a transitar libremente por la vía que une la Avenida Libertadores con el Anillo Vial Oriental de la ciudad.

Se arguye en la demanda que el amparo constitucional concedido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cúcuta y confirmado por la Sala Civil Familia del Tribunal de la misma ciudad constituye vía de hecho, porque el ad quem dio crédito al Acuerdo 015 del 15 de febrero de 2004 emanado del Concejo Municipal, no emitió orden alguna para ser ejecutada por la Central de Abastos de Cúcuta S.A. entonces demandada y dio a la sentencia de primera instancia alcances violatorios de las normas constitucionales que proscriben la confiscación y la expropiación sin indemnización previa.

La Corte, al respecto encuentra que el asunto principal de la controversia decidida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cúcuta -4 de febrero de 2004- y en segunda instancia por la Sala accionada -10 de marzo de 2004- versó sobre el derecho de locomoción por la llamada Avenida Segunda o Los Urapos, atendiendo para el efecto el Acuerdo del Concejo Municipal que relaciona la zona como integrante de la malla vial de la ciudad y en consideración a la utilización de la misma para el tránsito vehicular y peatonal sin restricciones, hasta la expedición por parte del Curador Urbano de la ciudad de la Resolución 2756 de 2003 que autoriza su cerramiento.

Siendo así esta Sala considera que no asiste razón a los accionantes en cuanto al alcance de los fallos proferidos por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cúcuta y la Sala Civil Familia accionada, dentro de la acción de tutela promovida por varios habitantes del lugar -entre otros- contra la Central de Abastos CENABASTOS Propiedad Horizontal S.A. ahora accionante, porque así los jueces constitucionales, en las decisiones referidas, a fin de resolver sobre el restablecimiento del derecho de locomoción de los habitantes del municipio de Cúcuta se hayan pronunciado sobre el carácter de bien público de la zona -en atención al Acuerdo del Concejo Municipal que así lo dispone y al uso generalizado de la misma-, tal apreciación no define la titularidad del inmueble, como quiera que las vías construidas a expensas de particulares, en terrenos que les pertenecen, no son bienes públicos así se destinen al uso de todos –artículo 676 C.C.-.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Las Salas de Casación Civil y Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia niegan a la Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS PROPIEDAD HORIZONTAL S.A. y a los copropietarios del inmueble ubicado entre la Avenida Libertadores del lugar y el Anillo Vial Oriental de la ciudad la protección que reclaman, dirigida a que cese el tránsito vehicular y peatonal por una vía que los mismos consideran les pertenece y que las autoridades municipales relacionan como integrante del mapa vial de Cúcuta, desde antes de la construcción de la Central de Abastos, a la vez que denuncian no haber recibido de parte de dicha Central las cesiones a las que la misma está obligada, en razón de las licencias de urbanismo y construcción que le han sido concedidas.

Argumentan los jueces de instancia que el tránsito sin restricciones por la zona en litigio fue ordenado por un juez de tutela, mediante sentencias que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, lo que hace la pretensión improcedente y también sostienen que las actuaciones de las autoridades municipales y de policía adelantadas con el objeto de hacer cumplir las sentencias “deberán resolverse en su escenario natural, que no es otro diferente

al interior del proceso, a través del incidente que prevé el artículo 52 Decreto 2591 de 1991".

Ahora bien, sabido es que todo colombiano, de acuerdo con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y a salir de él y a permanecer y residenciarse en Colombia, según lo dispone el artículo 24 de la Carta Política y es claro que el artículo 58 de la misma normatividad garantiza a sus titulares la potestad de gozar individualmente de los bienes inmuebles adquiridos de acuerdo con las previsiones de la ley civil –artículo 699 del Código Civil-.

Se tiene también que el artículo 95 constitucional impone el respeto de los derechos ajenos y el no abuso de los propios y conmina a todos a obrar conforme al principio de solidaridad social, de tal forma que los titulares de bienes inmuebles, acorde con la extensión y ubicación de los mismos, están en el deber de tolerar el tránsito por sus terrenos, sin temor a que sus actos de mera facultad comporten en sí mismos servidumbres públicas o privadas de ninguna especie –artículo 2520 C.C.-.

Indican los antecedentes, que hasta la expedición por parte del Curador Urbano de la ciudad de la Resolución 2756 de 2003 que autorizó a la Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS Propiedad Horizontal S.A. adelantar un cerramiento perimetral11, los habitantes del municipio de Cúcuta transitaban sin restricciones por la zona que comunica la Avenida Los Libertadores con el Anillo Vial Oriental pasando por Cenabastos, la cual, atendiendo los Acuerdos del Concejo Municipal -083 de 17 de enero de 2001 y 015 de 12 de febrero de 2004- integra la malla vial de la ciudad, entonces bien podía la Sala Civil Familia del H. Tribunal Superior de Cúcuta pronunciarse sobre el restablecimiento del derecho a la locomoción por la zona.

En consecuencia las sentencias de instancia serán confirmadas, porque tal como lo resuelven

las mismas el derecho a transitar por la Vía Segunda o Los Urapos de la ciudad de Cúcuta fue restablecido por un juez de amparo, mediante sentencia que constituye cosa juzgada constitucional de obligatorio cumplimiento, sin perjuicio de que quienes se consideren patrimonialmente perjudicados con la decisión puedan emprender las acciones civiles y administrativas tendientes a obtener el restablecimiento de sus derechos.

III. DECISIÓN

Por lo tanto, la Sala Octava 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 asunto.

Segundo. CONFIRMAR las sentencias proferidas por las Salas Civil y Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia el 17 de septiembre y el 12 de octubre de 2004, para resolver la acción de tutela instaurada por la Central de Abastos de Cúcuta CENABASTOS PROPIEDAD HORIZONTAL S.A. y los señores Ana Gladys Cáceres de Ballesteros, Belarmino Eslava, Héctor Emiro Prada Rojas, Jorge Enrique Chaparro R., José del Carmen Nieto Albarracín, Carmen Helena Téllez Carrascal, Jairo Millán Soto, Oscar Hernando Ra Parada, Luis Fernando Rangel Méndez, Germán Rivera Parada, Luis Martín Acevedo Jáuregui, Lucy Serrano Chacón, Yodán Triana Silva, Javier Villán Carrillo, Omairta Silva Silva, Ana Elvia Meneses Escalante, José

Triana Cordero, Paulo Antonio y Paulina Godoy López, Fernando Camacho, Sergio Díaz Díaz, Luis Alfonso Ortiz Martínez, Carmen Alicia Rolón Vergel, Virginia Moro Rodríguez, Enrique Herrera Victorino, María Dolores Rozo Ayala, José Domingo Ortiz, Honorio Monsalve Suárez, Milciades Peña Peña, Jorge Portilla Hernández, Jaime Flórez Villamizar, Humberto Flórez Villamizar, Miguel Ángel Nieto Montes, José Antonio Gélvez Ordoñez, Víctor Emilio Archila Chapeta, Samuel Fernández, Eduardo Triana Rincón, Jairo Enrique Díaz Puerto, Teofila Silva Cuevas, Baudilio Méndez Lazano, Jesús Pinillos, Rodolfo Villamizar Esparza, Hernán Triana Cordero, Myriam Villabona Picón, Luis Jesús Miranda, Pablo Antonio Rodríguez, Ubeimar Prado Cárdenas, Ana Rita Paredes Dávila, Fermín Vega, Vicente Mendoza Prada, Orlando Torrado Bayona, Orlando Bonilla, Carlos Julio Caballero Gamboa, Guido Álvarez Arévalo, Benjamín Montero Rodríguez, Bertha María Guerrero de Montero, Belisario Cadenas Mejía, Oscar Cárdenas Álvarez, Henry Guerrero Arenas, Ricardo Toscana, Luis David Villalba Cabrera, Heriberto Moreno Ríos, Yolanda Pérez Centeno, Moisés Tristancho Muñoz, Roberto López Ramírez, Alex Ayendy Peña Gómez, Juan Enrique Suárez Esparza, David Triana Cordero, José De La Cruz Flórez Ibarra, Luis Antonio Rosales González Niño, Emersón Omaña Gómez, Alfredo Quintero, David Bonells Rovira, Belén García Carrillo, José Antonio Arenas Sánchez, Luis Fernando Gelvez Barroso, Ana Isabel Sierra Carrascal, Aleida Puerto Iglesias, María Eugenia Vargas Contreras, Tulio Enrique Rivera Parada, Helver Raúl Rodríguez Puerto, Miguel Ángel González Rojas, Nelson Sanguino, Martha Elena Rangel, Bertha Rocío Montero Guerrero, Victoria Triana Cordero, Doris Joaquina Malaver Noy, Orlando Meneses, Hugo Ortegón Pinilla, Carlos Fernando Bonilla Gómez, Georgina Hernández De Landinez, Víctor Delgado Gómez, San Conrado Ríos Duque, Aracely Barrientos Niño, Carmen Tarazona Tarazona, Walter Muñoz Celis, José Álvaro Boada Bautista, Milciades Arenas Ropero, Nubia Cecilia Galvis Gómez, Guillermo Cáceres Leguizamón, Gonzalo Herrera Muñoz, Javier Arturo Alba Pérez, Jorge Eliécer Serrano Serrano, María Elena Ascanio Yañez, Durley Álvarez Arévalo, Blanca Nubia Pérez Molina, Roselbert Alba Pérez, Alirio Alfonso Sánchez López contra la Sala Civil Familia del H. Tribunal Superior de Cúcuta, la Alcaldía Municipal y el Comandante de Policía del lugar.

Tercero.- Ordenar que por Secretaría se dé cumplimiento al artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sobre los requisitos que deben cumplirse para determinar temeridad por quebrantamiento de la prohibición establecida en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 se pueden consultar entre otras las sentencias T-954 de 2004 y T-721 de 12003 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

2 Sentencia C- 155a de 1993 M.P. Fabio Morón Díaz. Fundamentaba el accionante su demanda, entre otros cargos i) en que el artículo 86 de la Carta Política permite a toda persona acudir en demanda de protección siempre que sus derechos fundamentales y ii) en el derecho al trabajo de los profesionales del derecho, a su sentir vulnerados, por el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, "pues mientras toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, lo acusado somete al abogado escarnio público como profesional deshonesto, por el mero hecho de ejercer una acción de naturaleza constitucional".

3 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En esta oportunidad la Sala Plena de esta Corporación revocó la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la H. Corte Suprema de Justicia, que revocaba la sentencia de amparo proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena para disponer sobre la liquidación conforme a derecho de los salarios y prestaciones de un trabajador, en razón de que a la luz del artículo 86 de la Carta Política y en atención a los dictados del Decreto 2591 de 1991 no resulta "posible interponer acción de tutela por vías de hecho contra fallos de tutela".

4 Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara: "La interpretación constitucional fijada por la Corte determina el contenido y alcance de los preceptos de la Carta y hace parte, a su vez, del "imperio de la ley" a que están sujetos los jueces."

5 Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández.

6 Ver en especial las sentencias C-083 del 1 de marzo de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz;

SU-047 de 1999, MM. PP. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; C-674 de 1999, MM.PP. Alejandro Martínez Caballero y Alvaro Tafur Galvis.

7 Art. 86 C.P., y arts. 32 y 33 del Decreto 2591de 1991. Además, sentencia C-1716 de 2000, MP Carlos Gaviria Díaz.

8 Con posterioridad a al sentencia SU-12119 de 2001, diversas Sala de Revisión han precisado la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias de tutela. Al respecto se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-188 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-1164 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-536 y 582 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-067 y T-167 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-368 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

9 Idem.

10 Auto de 25 de mayo de 2004, Sala Quinta de Selección.

11 Respecto de los recursos interpuestos contra la Resolución 2756 de 2003, ver la reseña de la demanda promovida por los vecinos de la Central de Abastos de Cúcuta, que obra en el acápite 2- Pruebas, de los antecedentes de esta decisión.