

Sentencia T-103/06

DEBIDO PROCESO-Reglas son aplicables a toda clase de actuación judicial y administrativa

ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR QUE TERMINA ACTUACION ADMINISTRATIVA-Notificación personal

ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR QUE TERMINA ACTUACION ADMINISTRATIVA-Finalidad de notificación personal

Sin una adecuada oportunidad de conocer el contenido de las decisiones administrativas, el particular afectado con ellas no tendrá una oportunidad real de utilizar los mecanismos jurídicos a su alcance para oponerse a ellas. Además, la notificación determina con claridad el momento a partir del cual comienzan a correr los términos preclusivos para ejercer tales mecanismos jurídicos, concretamente los plazos para el agotamiento de la vía gubernativa o para la interposición de las acciones contenciosas a que haya lugar. Con lo anterior se facilita la realización práctica del principio de celeridad de la función pública.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ACTUACION ADMINISTRATIVA-Etapa que antecede al acto

ACTUACION ADMINISTRATIVA-Formas de iniciarse que dan lugar a clases

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Modo de producción de actos administrativos/PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Objetivo principal

PROCESO JUDICIAL Y PROCESO ADMINISTRATIVO-Distinción/PROCESO JUDICIAL Y PROCESO ADMINISTRATIVO-Estructuración como sistema de garantías de derechos

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Concepto/PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Garantías que debe contemplar

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Naturaleza

(i) El derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, ya que se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) este derecho involucra todas las garantías propias del derecho al debido proceso en general, como son, entre otras, los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, el derecho de impugnación, y la garantía de publicidad de los actos de la Administración; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla, y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; (iv) el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como los son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) la adecuada notificación de los actos administrativos de carácter particular tiene especial importancia para garantizar el derecho al debido proceso administrativo, y los principios de publicidad y de celeridad de la función administrativa; (vi) como regla general las actuaciones administrativas de carácter general o particular están reguladas por el Código Contencioso Administrativo, pero existen “procedimientos administrativos especiales” que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan por leyes especiales; (vii) el derecho al debido proceso administrativo es ante todo un derecho subjetivo, es decir, corresponde la facultad de las personas interesadas en una

decisión administrativa, de exigir que la adopción de la misma se someta a un proceso dentro del cual asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción, impugnación y publicidad. Es, por tanto, un derecho que se ejerce durante la actuación administrativa que lleva a la adopción final de una decisión, y también durante la fase posterior de comunicación e impugnación de la misma

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías mínimas en que se concreta

ALCALDE-Protección y acceso al espacio público

ESPACIO PUBLICO-Elementos que integran el concepto

RESTITUCION DE BIENES DE USO PUBLICO Y AUTONOMIA LOCAL-Medida general para proteger espacio público municipal

CODIGO NACIONAL DE POLICIA-No regula procedimiento para determinar carácter de bien de uso público de zona que se pretende recuperar

Ante la inexistencia de normas que regulen de manera especial la actuación administrativa que debe surtirse previamente a la decisión de restitución, actuación tendiente a establecer el carácter de uso público de la zona o la vía, debe concluirse que ella se rige por las normas generales sobre actuaciones administrativas que regula el C.C.A., conforme lo prescribe el segundo inciso del artículo 1° del Libro Primero de ese estatuto, según el cual “(l)os procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.”. En consecuencia, cuando un alcalde pretende ejercer la competencia que le atribuye el artículo 132 del Código Nacional de Policía, debe adelantar una actuación tendiente a establecer el

carácter de uso público del área cuya restitución pretende decretar, actuación cuyo inicio debe ser comunicada a los terceros determinados que puedan resultar afectados con la decisión, quienes tendrán el derecho a pedir y decretar pruebas, a allegar informaciones sin requisitos ni términos especiales, así como a expresar su opinión. Además, una vez producida la decisión administrativa relativa a la restitución de un bien de uso público, la ley indica que el tercero interesado tiene a su disposición el recurso de reposición. Lo anterior, sin duda, persigue asegurar la garantía constitucional del derecho al debido proceso administrativo.

DEBIDO PROCESO JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO-Notificación de tercero interesado

ACTUACION ADMINISTRATIVA-Tercero interesado es toda persona que directa o indirectamente pueda resultar afectado por la administración

RESTITUCION DE BIENES DE USO PUBLICO-Intervención de tercero interesado

DEBIDO PROCESO EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Oportunidad de interesados de expresar opiniones

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración cuando no se verifican actos y procedimientos establecidos en la ley y el reglamento

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia para entrar al fondo del asunto litigioso

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La acción de tutela persigue proteger derechos fundamentales, cuando quiera que ellos hayan sido vulnerados, caso en el cual es restitutoria, o cuando exista una amenaza de vulneración de los mismos, caso en cual es preventiva. Su naturaleza jurídica no es la de ser una acción declarativa ni indemnizatoria. Por estas razones, no es apropiada para definir asuntos litigiosos, como *verbi gratia* el relativo a si sobre un terreno recae el derecho de propiedad, o si, más bien, dicho terreno debe considerarse espacio público; tampoco resulta adecuada para establecer la responsabilidad del Estado o de sus entidades, por razón, por ejemplo, del daño que se produce como consecuencia de sus decisiones ilegales, ni para ordenar reparaciones o indemnizaciones por estos conceptos. Además, su carácter “sumario”, que autoriza al juez para adoptar decisiones dentro de un trámite ágil y rápido, con base en pruebas que no han sido controvertidas, corrobora que la acción de tutela no se adecua para los propósitos antedichos, que exigen un pleno debate probatorio.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO DE UNIVERSIDAD-Diligencia de recuperación de espacio público sin haber sido resueltos recursos de ley

Referencia: expediente T-1209468

Peticionaria: Universidad Francisco de Paula Santander.

Procedencia: Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta.

Tema: Debido proceso administrativo

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C. dieciséis (16) de febrero de dos mil seis (2006)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia proferida por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta, el veintinueve (29) de agosto de dos mil cinco (2005).

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

## 1. Solicitud

Obrando a través de su rector y representante legal, doctor Héctor Miguel Parra López, la Universidad Francisco de Paula Santander, ente autónomo de carácter oficial y del orden Departamental, solicitó al juez de tutela la protección de su derecho fundamental al debido proceso administrativo, presuntamente vulnerado por el Municipio de San José de Cúcuta, representado legalmente por el señor alcalde, Ramiro Suárez Corzo, o por quien haga sus veces.

Los hechos que, dice, constituyen el alegado desconocimiento de derechos son los siguientes:

1. El Municipio de Cúcuta, mediante dos escrituras públicas otorgadas el 5 de abril y el 25 de septiembre de 1968, adquirió varios lotes de terreno con un área total de 176.866.49 M2. Posteriormente, por medio escritura pública del 27 de septiembre del mismo año, el mismo Municipio cedió al Ministerio de Educación Nacional parte de dichos terrenos, reservando en su cabeza un área de 120.868.49 M2. Más adelante, por medio de escritura pública corrida en mayo de 1970, el Municipio cedió a la Universidad Francisco de Paula Santander un área de 120.868.49 M2, es decir el excedente que se había reservado en su cabeza. En este título

traslaticio de dominio, el Municipio no se reservó ninguna franja de terreno como de su propiedad.

2. En los terrenos a que se referían las escrituras mencionadas anteriormente, la Universidad Francisco de Paula Santander tiene su sede principal en la ciudad de Cúcuta y ha ejercido posesión regular con ánimo de señor y dueño, legitimada por los títulos de propiedad de dichos bienes.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3. El día 28 de agosto de 2003, el Jefe de la Oficina Asesora del Departamento Jurídico, mediante Resolución N° 000077, resolvió, entre otras cosas, “Ordenar la restitución y preservación del espacio público del sector comprendido entre la calle 2 Norte entre avenida 11E y avenida Libertadores de la nomenclatura urbana de ésta ciudad”.

4. La anterior Resolución fue notificada a la Universidad Francisco de Paula Santander el día 23 de febrero de 2004.

5. El 1° de marzo de 2004, dentro del término de ley, la Universidad Francisco de Paula Santander interpuso recurso de reposición contra la citada Resolución. A la fecha de interposición de la demanda de tutela, la Universidad no había sido notificada en forma legal de ningún acto administrativo que resolviera el anterior recurso.

6. El día 6 de julio de 2005, es decir el día anterior al de interposición de la presente acción de tutela, se hicieron presentes en la esquina de la Universidad la Inspectora Sexta Superior Promiscua de Policía, su Secretario, el Secretario de Gobierno del Municipio, el Coordinador operativo de espacio público y otros funcionarios municipales, con el fin de penetrar a los predios de la Universidad. El Rector y representante legal de la Institución se hizo también

presente y entonces fue informado de que el objeto de la diligencia era llevar a cabo “recuperación del espacio público (sic) prolongación de la Calle 2N, según por escrito emanada (sic) por el señor Alcalde de Cúcuta”, tal y como se consignara en el Acta levantada por la Inspección de Policía.

7. Dentro de la diligencia se le manifestó a la Inspectora que estaba pendiente la resolución del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 000077 de 2003, y que por esa razón los efectos de esa decisión administrativa estaban suspendidos. Por tal razón se solicitó la suspensión de la diligencia, hasta tanto se resolviera el recurso, solicitud que no fue atendida por la Inspectora, argumentando que, en conversación vía celular sostenida con el Director del Departamento Jurídico de la Alcaldía, había sido informada de que la decisión había sido confirmada y estaba en firme. Por lo cual dio la orden de recuperar la vía. Acto seguido, los obreros al servicio del contratista de la obra procedieron a derrumbar el muro y las mallas que circundaban los predios de la Universidad, poniendo en riesgo la seguridad de la Institución.

8. Hasta la fecha de interposición de la presente demanda de tutela, la decisión del recurso de reposición interpuesto por la Universidad no había sido notificada personalmente al representante legal de la Institución, ni éste había sido citado mediante correo certificado para comparecer a notificarse, como lo ordena el artículo 44 del Código Contenciosos Administrativo.

Como fundamentos de derecho de la demanda, el actor indica que el anterior comportamiento de la Alcaldía, a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, configura una vía de hecho. Estima que la Alcaldía expropió sin fórmula de juicio terrenos de la Universidad, sin atender a lo preceptuado por el artículo 58 de la Carta, que contempla la posibilidad de la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa, o la expropiación administrativa sujeta a posterior acción contenciosa, incluso respecto del precio.

Dado que en el presente caso la Administración municipal nunca ha notificado a la Universidad acto administrativo alguno que disponga la expropiación del lote de su propiedad, y por el contrario de manera arbitraria invadió el inmueble, se configura una vía de hecho, pues la facultad de expropiación está reglada por la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, que establece el proceso a seguirse. Los actos y procedimientos que han de cumplirse para producir un acto de expropiación, y que allí se regulan, no fueron cumplidos por la Alcaldía municipal de Cúcuta, por lo cual su proceder es arbitrario, y constituye una ostensible vía de hecho. Apoya esta conclusión en la cita de prolífera jurisprudencia de esta Corporación, sentada en sede de tutela.

Por último, sostiene el demandante que aunque en principio el juez de tutela no es el llamado a resolver conflictos jurídicos propios del resorte de otras jurisdicciones, ni tampoco le corresponde evaluar los alcances de las decisiones que adopten los funcionarios administrativos, en caso de que él advierta la violación flagrante de los derechos fundamentales de los interesados, es posible utilizar este mecanismo de protección de derechos. Advierte entonces que en este caso la violación al derecho al debido proceso es flagrante, pues simplemente la Administración municipal expropio el predio sin fórmula de juicio, impidiendo que el representante legal de la Universidad pudiera concertar el precio haciendo la propuesta respectiva, dentro de los parámetros que al respecto señala la ley 9 de 1988, modificada por la ley 388 de 1997. Tampoco dio la oportunidad de interponer recursos dentro de los términos establecidos en esa normatividad, y lo que es más grave, “no expidió acto alguno que dispusiera la expropiación”.

Con fundamento en los anteriores hechos y argumentos de derecho, la Universidad demandante solicita al juez de tutela que ampare el derecho constitucional al debido proceso, “ordenando al señor alcalde Municipal de San José de Cúcuta, ... que de inmediato cese toda actuación que vulnere el derecho a la propiedad de la Universidad” y que “inicie el PROCESOD E ADQUISICIÓN PO ENAJENACIÓN VOLUNTARIA, en la forma como establece la ley 9 de 1989, modificada por la ley 388 de 1997.”

## 2. Traslado y contestación de la demanda.

2.1 El Juzgado Quinto Civil Municipal de Cúcuta, a quien le correspondió en primera instancia conocer de la presente acción, admitió la demanda y ordenó correr traslado de la misma a la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta, legalmente representada por el señor Alcalde de esa ciudad, señor Ramiro Suárez Orozco, a quien se le requirió además para que enviara lo siguiente: (i) copia de toda la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución 000077 de 28 de agosto de 2003, mediante la cual se ordena la restitución de un terreno de espacio público; (ii) copia de la Resolución que resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la anterior decisión; (iii) copia de la actuación surtida por la Inspección Sexta Superior Promiscua de Policía el día 6 de julio de 2005; (iv) los antecedentes administrativos relacionados con la enajenación o expropiación del terreno de la Universidad Francisco José de Caldas al que se refiere la presente acción de tutela.

En el mismo auto admisorio se decretaron las pruebas de declaración del Representante Legal de la Universidad y de declaración de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Cúcuta.

2.2 La Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta, por intermedio de apoderado judicial -quien a su vez se desempeña como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio- contestó oportunamente la demanda de tutela.

En su respuesta, la Alcaldía admite que el Municipio de Cúcuta, mediante dos escrituras públicas otorgadas el 5 de abril y el 25 de septiembre de 1968, adquirió varios lotes de terreno con un área total de 176.866.49 M2., y que, posteriormente, por medio escritura pública del 27 de septiembre del mismo año, el mismo Municipio cedió al Ministerio de

Educación Nacional parte de dichos terrenos; admite igualmente que más adelante, por medio de escritura pública corrida en mayo de 1970, el Municipio cedió a la Universidad Francisco de Paula Santander un área de 120.868.49 M2, es decir el excedente que se había reservado en su cabeza.

Sin embargo, la Alcaldía no acepta la afirmación hecha en la demanda según la cual, en este último título traslativo de dominio, el Municipio no se reservó ninguna franja de terreno como de su propiedad. Contradiendo lo anterior, en la contestación de la demanda la Alcaldía indica que “tratándose de una vía pública que claramente se detalla en la escritura, al determinar los linderos en su cláusula SEXTA expresa “...Para los efectos de la presente cesión, los linderos hoy determinados quedan de conformidad con el plano que se protocoliza, y que son Por el NORTE, PARTIENDO DEL MOJÓN NÚMERO 12 UBICADO EN LA ESQUINA QUE CONFORMA LA CALLEJUELA QUE LIMITA CON LA FINCA “Quinta Pamplinita” y sobre la calle 2ª norte, para seguir e línea recta hacia el oriente pasando por el mojón 13 hasta el número 14, que se encuentra sobre la misma calle 2ª la Avenida 19E...” lindero sobre el cual claramente se define la Avenida 2ª Norte hasta llegar a la hoy llamada Avenida del Río, por lo cual mal puede entrar el Municipio a reservar para si una vía pública que claramente delimitaba el predio, que nunca había podido ser cedida ni menos transferida a la universidad, por expreso mandato constitucional”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En cuanto a la afirmación de la Universidad, hecha en la demanda, según la cual dentro del terreno que la Alcaldía pretende recuperar, la Universidad Francisco de Paula Santander ha ejercido posesión regular con ánimo de señor y dueño, legitimada por los títulos de propiedad de dichos bienes, en la contestación de la demanda el Municipio sostiene que en lo que tiene que ver con el área correspondiente a la vía pública, no es posible ejercer tal posesión, puesto que se trata de un bien de uso público que goza de protección conforme a lo prescrito por el artículo 63 de la Constitución Política.

Señala también la Alcaldía en su respuesta a la demanda, que “se trató de dar trámite a la

acción de restitución de un bien de uso público, que mediante Apoderada fue presentada por el señor contralor del Municipio”, ya que la Universidad “en forma irregular había dispuesto impedir que se continuara el desarrollo vial de la ciudad.” Agrega que dentro de esa actuación se produjo la Resolución 000077 de 28 de agosto de 2003, contra la cual, como se puede leer en su artículo quinto, no procedía recurso alguno. Sin embargo, en el momento de disponer la diligencia de restitución, se ordenó notificar tal Resolución a la Universidad.

Admite la Alcaldía, que en contra la anterior Resolución la Universidad interpuso un recurso de reposición, cuya decisión se había ya producido<sup>1</sup>, pero no ésta había sido notificada al ente educativo para la fecha de la contestación de la demanda, “debido a que la Universidad se encuentra en período de vacaciones, según constancia que dejó el citador.” No obstante, señala que ya se adelantó el procedimiento tendiente a que se produzca dicha notificación. Admite también que el Municipio trató de adelantar la diligencia de recuperación de la vía pública de que habla la demanda, y que dentro de ella el representante legal de la Universidad sostuvo que tal diligencia debía suspenderse, por estar pendiente la decisión del recurso por ella interpuesto. No obstante, explica que “para la fecha de la diligencia había operado el silencio negativo y para la Administración resultaba claro que tratándose de la ocupación de una vía pública, la misma no podía ser objeto de propiedad ni de exigencia de derechos sobre la misma y la decisión de confirmar la restitución del espacio público se había tomado por parte de la Oficina Asesora Jurídica, y se encontraba surtiendo el trámite de radicación de la decisión.”

En cuanto a las afirmaciones de la Universidad, contenidas en la demanda, según las cuales la destrucción de la valla de la Universidad atenta contra la seguridad de la Institución, la Alcaldía explica que se ha “mantenido vigilancia privada con el apoyo de la Policía Nacional y se dispuso el cerramiento provisional y definitivo del área que corresponde a la Universidad, actividades que se encuentran contempladas en el contrato de obra pública suscrito por el Municipio para la apertura y continuidad de la vía pública.”

En cuanto a la acusación de haber incurrido el Municipio en vías de hecho, responde la Alcaldía que ello no se da en el presente caso, porque “el hecho de recuperar un espacio público mediante un proceso abreviado definido en el Código Nacional de Policía, no puede confundirse con la errónea interpretación de vía e hecho.” Agrega que no puede aducirse que una vía pública sea de propiedad privada, ni menos que respecto de ella deba operar la enajenación voluntaria o la expropiación por vía administrativa.

También respondiendo a la acusación sobre vía de hecho en la actuación administrativa, la Alcaldía sostiene que a la Universidad se le ha dado oportunidad de debatir la actuación de la Administración, “no obstante estar comprobada la calidad de espacio público de la franja de terreno que irregularmente encerró”.

A continuación la Alcaldía menciona una larga serie de actos administrativos, documentos, instrumentos públicos y planos, en los cuales la franja de terreno en discusión aparece como “vía pública”; entre ellos cabe mencionar el “Acuerdo 00003 de 1962, por el cual se adopta el plan vial e la ciudad de Cúcuta”, la Escritura pública 1577 del 27 de septiembre de 1968, mediante la cual el Municipio cedió al Ministerio de Educación Nacional parte de los terrenos que ocupa la Universidad, la Escritura Pública 1026 de mayo 29 de 1970, mediante la cual el Municipio cedió a título gratuito a la Universidad Francisco de Paula Santander un lote de terreno donde se determinan claramente los linderos, demostrando la existencia de la calle 2ª norte como límite físico señalado en el plano protocolizado con esta escritura. Éstos y otros once documentos más que enumera la Alcaldía en la contestación de la demanda, públicamente conocidos, harían claro que el área demarcada para la prolongación de la calle 2N corresponde a un espacio público, según la definición que al respecto consagra el artículo 5° de la Ley 9 de 1989.

Agrega la Alcaldía demandada, que la Constitución señala como prioritaria la recuperación del espacio público por parte de las autoridades, y que para ello el Código Nacional de Policía, concretamente su artículo 132, establece procedimientos administrativos especiales.

Y, dado que la Universidad venía ocupando el espacio que correspondía a la prolongación de calle 2N, se hacía necesaria su recuperación.

Sobre la supuesta violación al debido proceso, explica que la decisión de recuperar el espacio público provino de una orden impartida por funcionario competente y ejecutada por la Inspección de Policía.

Finalmente, la Alcaldía sostiene que la presente acción de tutela es improcedente, pues lo que pretende la Universidad es que cese la actuación que vulnera el derecho a la propiedad y que se inicie el proceso de adquisición por enajenación voluntaria en la forma establecida en la Ley 388 de 1997, peticiones que no resultan procedentes, en cuanto la franja de terreno en discusión es un bien de uso público. Apoya esta opinión en la cita de jurisprudencia del Consejo de Estado relativa al concepto de bien de uso público. Adicionalmente, opina que la Universidad demandante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial a su alcance, como lo es el solicitar ante el Tribunal Contencioso Administrativo la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Administración Municipal, en los que se fundó el proceso de recuperación del espacio público.

### 3. Pruebas obrantes dentro del expediente

#### a. Documentales aportadas con la demanda y la contestación:

- Fotocopia de la escritura pública número 126 de mayo 29 de 1979.
- Fotocopia de la Resolución N° 000077 del 28 de enero de 2003.
- Fotocopia del recurso de reposición interpuesto por el representante legal de la Universidad

Francisco José de Caldas contra la Resolución N° 000077 del 28 de enero de 2003.

- copia del certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria N° 260-170167

-Oficio del 21 de agosto de 2003, mediante el cual el Rector de la Universidad Francisco José de Caldas remite al alcalde de Cúcuta el concepto jurídico relacionado con la prolongación de la Calle 2N y el concepto del asesor jurídico externo de la Universidad.

- Copia del oficio N° 000848 del 24 de julio de 2003 remitido por el rector de la Universidad Francisco José de Caldas al director de Planeación Municipal.

-Fotocopia del Acta de la diligencia llevada a cabo por la Inspección Sexta superior Promiscua de Policía.

- Copia de las actuaciones administrativas relacionadas con la expedición de la Resolución N° 00077 del 28 de agosto de 2003.

Auto por el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Universidad Francisco José de Caldas, comunicación de citación y remisión por correo certificado.

- Copia de la actuación surtida por la inspectora Sexta Urbana de Policía, incluyendo la orden impartida por el señor Alcalde para restitución de bien de uso público, y auto de julio 5 de 2005, proferido por la Inspección Sexta Urbana de Policía.

b. Pruebas practicadas por la Juzgado Quinto Civil Municipal de Cúcuta.

- Acta de la diligencia de recepción de la declaración rendida el doce de julio de 2005 por el demandante, señor Héctor Miguel parra López, rector y representante legal de la Universidad Francisco José de Caldas.

En esta diligencia el rector fue interrogado acerca de si conocía el contenido de la Resolución

0058 de 2 de enero de 1998, emanada de Planeación Municipal, que ordenaba a la Universidad Francisco José de Caldas restituir el 7% del total del lote que hace parte de la cesión que le hiciera el Municipio a la Universidad. A esta pregunta el rector contestó que no tenía conocimiento. También fue interrogado acerca de la forma en la cual se había enterado de la diligencia de restitución de bien de uso público. A esta pregunta respondió que el mismo día de tal diligencia se había informado por noticia que le dio el vicerrector, relativa a la presencia de la Inspectora de Policía y de equipos de trabajadores en la zona. Así mismo al rector se le preguntó si durante el curso de la diligencia se había dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 132 del Código de Nacional de Policía, a lo que el interrogado respondió que estimaba que no se había cumplido, por cuanto había suplicado a la señora inspectora que no llevara a cabo la diligencia, dado que había interpuesto un recuso contra la Resolución 000077 de 28 de agosto de 2003, el cual estaba pendiente de ser resuelto, no obstante lo cual el objeto de la diligencia había sido cumplido. De otro lado, el Juzgado le preguntó al deponente si la Universidad Francisco José de Caldas había sido vinculada a la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución 000077 de 2003, a lo que éste contestó que no. Entonces el Juzgado inquirió la razón por la cual la Universidad había enviado a la Alcaldía el oficio de 21 de agosto de 2003, relativo a la situación jurídica de la franja de terreno en discusión, a lo cual el señor rector respondió que lo había enviado por cuanto el señor alcalde se había hecho presente en una sesión del Consejo Superior de la Universidad, durante la cual se había tratado el tema; al respecto, dijo que el referido oficio contenía el concepto jurídico acogido por el Consejo Superior, conforme al cual la franja de terreno en discusión era de propiedad privada de la Universidad, y no un bien de uso público, por lo cual la Administración Municipal debía dar inicio al proceso de enajenación voluntaria en los términos de la Ley 388 de 1997. Explicado lo anterior, el Juzgado preguntó al señor rector si la Alcaldía había respondido el concepto de 21 de agosto de 2003, a lo cual éste respondió que no. Inquirió por último el Juzgado si la Universidad Francisco José de Caldas había intentado alguna acción en contra de la Resolución 000070 de 2003, a lo cual se le respondió que no, por cuanto a la fecha no había sido notificada de la resolución mediante la cual se desataba el recurso de reposición que había interpuesto contra ella.

- Acta de la diligencia de recepción de la declaración rendida el catorce de julio de 2005 por el representante legal de la Alcaldía Municipal de Cúcuta, señor Martín Eduardo Herrera León,

Jefe de la oficina Jurídica del Municipio de San José de Cúcuta.

En esta diligencia el representante de la Alcaldía fue interrogado acerca de la manera como se había iniciado la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución 000077 de 2003, y a quiénes se había vinculado a la misma. El deponente expresó que la actuación administrativa se había iniciado por una querrela presentada por el señor contralor municipal, tendiente a obtener la recuperación del espacio público, y que dentro de la misma actuación obraba la constancia de la notificación que le hiciera la inspectora de policía al representante legal de la Universidad Francisco de Paula Santander, “en fecha once de febrero de 2004 y un acta de notificación de fecha febrero 24 de 2004”. El Juzgado entonces afirmó que la Universidad sostenía que sólo había sido notificada de la actuación administrativa cuando la misma ya había culminado, es decir más de seis meses después de la expedición de la Resolución 000077 de 2003, y preguntó al declarante qué sabía al respecto. Éste respondió que no sabía el motivo por el cual la Universidad no había sido vinculada en fechas anteriores, y que probablemente se debía al cúmulo de trabajo. Preguntó entonces el Despacho si se había dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 132 del Código Nacional de Policía, es decir, si previamente a la diligencia de recuperación del espacio público se había establecido la condición de bien de uso público del área en cuestión, y si a ese trámite había sido vinculada la Universidad. El representante legal de la Alcaldía contestó informando que en el expediente sólo obraba la notificación a la cual antes había hecho alusión. En cuanto al trámite del recurso de reposición interpuesto por la Universidad contra la Resolución 0000777 de 2003, el Despacho judicial preguntó cómo se había surtido tal trámite, a lo cual el representante de la Alcaldía informó que si bien el recurso no había sido resuelto dentro de los dos meses a que alude el Código Contencioso Administrativo, para la fecha de la práctica de la diligencia ya había operado el silencio administrativo negativo; empero, aun así la Administración había decidido confirmar expresamente la decisión; que la decisión expresa del recurso se encontraba en proceso comunicación, habiéndose ya remitido por correo una citación al representante legal de la Universidad, y que a la fecha de ese día (catorce de julio de 2005), se encontraba la Alcaldía a la espera de que se presentara para notificarle, o de lo contrario se le notificaría por edicto. Finalmente el Juzgado preguntó si se había surtido alguna actuación administrativa tendiente a una expropiación administrativa, a lo cual el declarante contestó que no, puesto que se trataba de un bien de

uso público.

## II. ACTUACIÓN JUDICIAL

1. Sentencia proferida por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Cúcuta, el 19 de julio de dos mil cinco (2005).

Mediante Sentencia proferida el 19 de julio de dos mil cinco (2005), el Juzgado Quinto Civil Municipal de Cúcuta decidió denegar por improcedente la tutela instaurada por la Universidad Francisco de Paula Santander contra la Alcaldía Municipal de Cúcuta.

En sustento de esta decisión consideró que aunque la Universidad no había sido vinculada a la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución 000077 de 2003, era un hecho cierto que tal Resolución le había sido notificada personalmente y que en ejercicio del derecho de defensa había hecho uso de los recursos a su alcance, es decir había interpuesto el recurso de reposición. También era un hecho cierto que dicho recurso no había sido resuelto en el término legal de dos meses fijado por el artículo 60 Código Contencioso Administrativo, por lo cual había operado el silencio administrativo negativo. Ante lo cual, la Universidad había tenido la oportunidad de incoar las acciones contenciosas administrativas pertinentes para defender sus derechos fundamentales. No obstante, no lo había hecho, y ahora pretendía subsanar su incuria a través de la acción de tutela.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Agrega el fallo que la ocurrencia del silencio administrativo negativo es independiente de la competencia de la Administración para resolver el recurso interpuesto, teniendo la entidad un término indefinido para hacerlo, mientras la parte interesada no haya acudido a la

jurisdicción. La figura, añade, tiene el doble propósito de sancionar a la Administración ineficiente, y de concederle la garantía a los particulares para acudir a la jurisdicción, pues el artículo 35 del C.C.A. prescribe que “(l)a demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo”.

Profundizando en la anterior consideración, el a quo explicó que esta figura administrativa se convertía “en un instrumento para que un particular a quien no se le han resuelto los recursos por la vía gubernativa pueda dar inicio a un control jurisdiccional de los actos administrativos”.

De otro lado, el fallo expone que la acción de tutela no procede contra actos consumados, y que en el presente caso la recuperación del espacio público que se llevó a cabo constituía tal cosa. Adicionalmente, no podía hablarse de la procedencia de la acción por vía de hecho, pues ésta figura jurisprudencial estaba concebida para atacar actuaciones de los jueces, y ciertamente la Resolución proferida por la Oficina Jurídica de la Alcaldía no era un acto judicial, sino un acto administrativo atacable por las vías administrativas previstas para ello por el Código Contencioso Administrativo.<sup>2</sup>

## 2. Impugnación de la Sentencia de primera instancia

La anterior Sentencia fue oportunamente impugnada por el señor rector de la Universidad Francisco de Paula Santander, quien, en el escrito impugnatorio, inicialmente resalta que el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 000077 de 2003 sólo fue decidido expresamente por la Alcaldía el día 7 de julio de 2005, es decir un día después de la práctica de la diligencia de recuperación del espacio público llevada a cabo por la Inspección Sexta Urbana de Policía. Así las cosas, sostiene que habiéndose tomado una decisión

administrativa de fondo, no podía el juzgado aceptar que la decisión había sido negativa por acto ficto o presunto, cuando la misma Administración había optado por resolver el recurso interpuesto.

Pero aun frente a la hipotética presencia del silencio administrativo negativo, agrega el impugnante que no podría la administración ampararse en su ocurrencia, para abandonar la obligación de resolver los recursos que contra las decisiones administrativas se interponen. Pues sobre el punto, dice, ha vertido prolija jurisprudencia esta Corporación, que enseña que de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, “y menos todavía entender que su ocurrencia excluye por si misma el deber de garantizar el debido proceso. Adicionalmente, prosigue la impugnación, tal jurisprudencia ha sido enfática en señalar que la ocurrencia del silencio administrativo negativo no hace improcedente la acción de tutela.<sup>3</sup>

Finalmente, la impugnación dice apartarse de la conclusión a la que llega el Juzgado, según la cual la recuperación del espacio público era ya un hecho consumado, por lo cual tampoco por este aspecto procedería la acción de tutela. Lo anterior, por cuanto la Universidad había presentado títulos de propiedad sobre el terreno, por lo cual no era posible afirmar que se trataba de un “espacio público” recuperado. Tampoco podía afirmarse que se tratara de una conducta autorizada por el artículo 132 del Código de Policía, por cuanto esta norma exige que, antes de dictarse la resolución de restitución, se estableciera el carácter de uso público de la zona en cuestión. En el caso presente, la sola manifestación del Departamento Administrativo de Planeación Municipal no podía ser considerada como prueba del carácter de uso público de la zona discutida, pues frente a esta manifestación obraban los títulos de propiedad privada de la Universidad.

Dado que la firma contratista se encontraba ya trabajando en el sector, la Universidad afirma que el supuesto “hecho consumado” de la recuperación del “espacio público”, no es otra cosa que la consumación de una expropiación sin fórmula de juicio.

Por otro lado, el hecho de que la Administración hubiera penetrado a la fuerza en los terrenos de la Universidad en forma alguna podía considerarse como una conducta legítima, pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos (en este caso la Resolución 000077 de 2003) sólo quedan en firme “cuando los recursos interpuestos de hayan decidido”, cosa que, para el presente caso, no había ocurrido el día de la diligencia de recuperación, y solo sucedió el día siguiente.

También la impugnación discute la afirmación contenida en la Sentencia de primera instancia, según la cual no existe vía de hecho administrativa, pues esta figura está reservada para atacar providencias judiciales. En sustento de su oposición a esta opinión, la Universidad cita profusa jurisprudencia de esta Corporación, en particular la Sentencia T-770 de 2000.

Finalmente, la Universidad hace ver en su escrito impugnatorio que la Sentencia omite pronunciarse a cerca de los argumentos basados en la Ley 9ª de 1997 y en la Ley 388 de 1997, que regulan la enajenación voluntaria y la expropiación. Es decir, el argumento según el cual la Alcaldía tenía que haber acudido a estos procedimientos, y no al de recuperación del espacio público, como de hecho lo hizo, pues era evidente que sobre el terreno recaía un derecho de propiedad en cabeza de la Universidad.

3. Sentencia proferida por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta, el 29 de agosto de dos mil cinco (2005).

Mediante Sentencia proferida el 29 de agosto de dos mil cinco (2005), el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta decidió revocar el fallo de tutela de primera instancia, en cuanto había

declarado improcedente la acción; en su lugar denegó la protección al derecho fundamental al debido proceso administrativo de la Universidad, por considerar que la Resolución 000077 de 2003 no constituía una vía de hecho, pero concedió la tutela para la protección del derecho de petición, ordenando a la Administración Municipal que, si aun no lo había hecho, dentro de las cuarenta y ocho horas siguiente a la notificación de la providencia, procediera a resolver el recurso de reposición interpuesto por el demandante en contra de la aludida Resolución. De todas maneras, la Sentencia advirtió a la Alcaldía que no debía volver a incurrir en omisiones como la que había dado origen a la violación del derecho de petición, así el hecho ya se hubiera superado, cosa que ignoraba el Despacho.

En sustento de la anterior determinación, el ad quem estimó que no existía duda acerca de la competencia de la Alcaldía para recuperar los bienes de uso público, competencia que debía ejercerse de conformidad con lo prescrito por el artículo 132 del Código Nacional de Policía. En cuanto al carácter de vía pública de la franja de terreno en discusión, consideró que aunque reñía con la lógica “pensar que una calle de la ciudad pueda formar parte del patrimonio privado”, existía como medio de prueba fundamental el Acuerdo N° 00003 de mayo de 1962, por el cual se adoptaba el Plan vial de la Ciudad de Cúcuta, que describía y definía la calle 2N incluyendo el terreno objeto de discusión, y que este Acuerdo era anterior a la cesión de terrenos hecha a la Universidad. Agregó que en la escritura de cesión, la Calle 2N aparecía como límite o lindero del terreno cedido, y que en el plano protocolizado con dicha escritura dicha calle aparecía claramente como el lindero norte del mencionado terreno cedido.

Por lo anterior el Juzgado entendió que no era posible considerar que la Resolución N° 000077 constituyera vía de hecho, dado que había sido dictada por autoridad competente, por el procedimiento establecido en la ley, y previa comprobación del carácter de vía pública de la calle 2N, el cual había sido establecido desde 1962, en su extensión completa. Empero, dijo, si la anterior conclusión no fuera acogida por el Universidad, esta tenía a su disposición las acciones correspondientes ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, el Juzgado estimó que la actuación irregular de la Administración municipal había radicado en afirmar que contra la Resolución 000077 de 2004 no cabía recurso alguno, para luego aceptar el recurso de reposición, pero no decidirlo en tiempo, aferrándose al silencio administrativo negativo. Empero, había “noticia de última hora” de que el recurso de reposición había sido expresamente resuelto, aunque en el expediente no obraba copia de esa nueva resolución. Esa omisión de las autoridades en responder la petición con la debida prontitud, constituía, ella sí, una vulneración del derecho al debido proceso, “pues sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el derecho.” Y al respecto recordó que esta Corporación había manifestado reiteradamente que el silencio administrativo negativo era la principal prueba de la violación del derecho fundamental de petición.

Por lo anterior, el ad quem estimó que lo procedente era tutelar el derecho de petición de la Universidad, concediéndole a la Administración municipal un plazo de cuarenta y ocho horas, para que, si aun no lo hubiera hecho, procediera a resolver el recurso de reposición interpuesto por la demandante contra la resolución 000077.

4. Escrito presentado por la Universidad Francisco de Paula Santander solicitando la selección de la presente tutela.

En escrito presentado ante esta Corporación, dirigido al doctor Alfredo Beltrán, en el cual se solicitó la selección para revisión del presente proceso, la Universidad hace un nuevo recuento de los hechos que la llevaron a interponer la acción, informa nuevamente que el 7 de julio de 2005 (al día siguiente de la diligencia de recuperación de espacio público) el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Administración Municipal desató el recurso interpuesto por la Universidad en contra de la Resolución 000077 de 2003, confirmando la mencionada resolución y ordenando la restitución y preservación del espacio público, decisión administrativa que sólo fue notificada a la Universidad el día 25 de julio de 2005, es decir con posterioridad a la interposición de la presente acción.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

#### 2. El problema jurídico que plantea la presente demanda.

2.1 Explica la Universidad Francisco de Paula Santander, que adquirió un lote de terreno con un área de 120.868.49 M2 por cesión que del mismo le hiciera mediante escritura pública corrida en 1970 el Municipio de Cúcuta, que no se reservó en ese momento ninguna franja de terreno para sí. En este terreno, dice, tiene la Universidad su sede principal, y sobre él ha ejercido posesión regular con ánimo de señor y dueño, legitimada por los títulos de propiedad. Empero, la Administración municipal, mediante Resolución N° 000077 de agosto de 2003, decidió ordenar la restitución y preservación del espacio público respecto de una parte de este lote, comprendida “entre la calle 2 Norte entre avenida 11E y avenida Libertadores de la nomenclatura urbana de ésta ciudad”. Esta Resolución, dice la demandante, a pesar de haber sido expedida en agosto de 2003, sólo le fue notificada el 23 de febrero de 2004. Contra ella interpuso oportunamente la Universidad el recurso de reposición, a pesar de que en su parte resolutive expresaba que contra ella no procedía recurso alguno.

Dice también la Universidad, que nunca fue vinculada a la actuación administrativa que culminó con la expedición de la mencionada Resolución, por lo cual no tuvo la oportunidad de intervenir dentro del proceso que surtió la Administración tendiente a establecer la calidad de bien de uso público del terreno en discusión, proceso regulado por artículo 132 del Código Nacional de Policía. Además, denuncia que el día 6 de julio de 2005, antes de decidir el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución N° 000077 de 2003, la Administración, por medio de la Inspección Sexta Superior Promiscua de Policía, adelantó la diligencia de recuperación del supuesto espacio público, dentro de la cual se procedió a derrumbar el muro y las mallas que circundaban los predios de la Universidad. Dice también que a la fecha de interposición de la presente demanda de tutela, el acto administrativo por medio del cual se pudiera haber resuelto el recurso de reposición interpuesto por la Universidad, no le había sido notificado personalmente al representante legal de la Institución.<sup>4</sup>

Agrega cómo en su sentir todo lo anterior constituye una vía de hecho, pues lo que la Administración ha debido hacer, dada la condición de propiedad privada del terreno en cuestión, era promover el proceso de enajenación voluntaria o de expropiación, según lo regulado por la Ley 9 de 1988, modificada por la ley 388 de 1997. Como no lo hizo, la actuación surtida equivale a una la expropiación sin fórmula, de terrenos de la Universidad.

2.2 Por su parte, en su contestación a la demanda la Alcaldía demandada no acepta que la franja de terreno en discusión sea de propiedad de la Universidad, pues sostiene que la Administración municipal sí la reservó como bien de uso público en la escritura pública corrida en 1970, mediante la cual cedió una mayor área de 120.868.49 M<sup>2</sup>.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Alcaldía admite que no vinculó formalmente a la Universidad al proceso administrativo que culminó con la expedición de la Resolución 000077 de 2003, que sólo notificó este acto

administrativo el día 23 de febrero de 2004, y que respecto del mismo la Universidad interpuso un recurso de reposición; reconoce también que la Administración municipal resolvió dicho recurso después de haber adelantado la diligencia de recuperación del espacio público, y que la notificación de la resolución mediante la cual se desató tal reposición no había sido llevada a cabo para la fecha de tal diligencia.

Sin embargo, la Alcaldía estima que no ha vulnerado el derecho al debido proceso administrativo de la Universidad, pues respecto del recurso interpuesto en contra de la Resolución 000077 de 2003 ya había operado el silencio administrativo negativo; lo cual, sin impedirle proferir una decisión expresa sobre tal recurso, sí hacía que el acto administrativo impugnado se encontrara en firme para el momento de la diligencia de recuperación del espacio público.

Agrega la entidad municipal, que no es posible discutir la calidad de bien de uso público de la franja objeto de la diligencia de recuperación, toda vez que en los planes de ordenamiento territorial del Municipio, aun en uno anterior a la escritura mediante la cual la Alcaldía cedió a la Universidad la propiedad sobre el terreno que ocupa, la franja en discusión aparecía como la prolongación de una vía pública. En tal virtud, sobre la misma no era posible alegar propiedad ni posesión alguna, ni tampoco entenderla incluida en la mencionada cesión.

2.3 Así las cosas, correspondería a esta Sala de la Corte establecer lo siguiente: (i) si la expedición de la Resolución 000077 de 2003 sin haber vinculado previamente a la universidad al proceso administrativo que le antecedió se erige en una vía de hecho de la Administración municipal; (ii) si el haber adelantado la diligencia de recuperación del espacio público sin haber decidido el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución que ordenó tal recuperación, amparándose en la operancia del silencio administrativo negativo, constituye una vía de hecho de la misma entidad; (iii) si el haber decidido dicho recurso mediante Resolución adoptada y notificada con posterioridad a la diligencia de recuperación del espacio público, constituye así mismo una vía de hecho de la Alcaldía.

Ahora bien, si la Sala llegara a concluir que cualquiera de los tres asuntos anteriores constituyó una vía de hecho de la Alcaldía, que vulneró el derecho al debido proceso de la Universidad, sería menester establecer si, para la defensa de tal derecho, dicho ente educativo tenía o tiene mecanismos de defensa judicial distintos a la acción de tutela, que desplacen al juez constitucional; o si por no existir tales mecanismos alternos, la presente acción está llamada a prosperar.

### 3. El debido proceso administrativo.

Antes de entrar en el estudio de la posible presencia de vías de hecho en la actuación administrativa descrita en los Antecedentes de la presente Sentencia, la Sala considera oportuno referirse a las nociones de “debido proceso administrativo” y de “actuación administrativa”, así como la necesidad de notificar en forma personal aquellos actos administrativos de carácter particular que ponen fin a una actuación administrativa.

3.1. Conforme lo prescribe el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política, “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” (subrayas fuera del original). Tan clara afirmación constitucional no deja duda acerca de la operatividad en el Derecho Administrativo del conjunto de garantías que conforman la noción de debido proceso. Por ello, ha dicho la Corte<sup>5</sup>, los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas, de publicidad, entre otros, que forman parte del la noción de debido proceso, deben considerarse como garantías constitucionales que presiden toda actividad de la Administración.

Obsérvese que el aparte del artículo 29 superior que se transcribió anteriormente explícitamente dice que el debido proceso se aplicará a toda actuación administrativa; de

donde se deduce que ésta, en cualquiera de sus etapas, debe asegurar la efectividad de las garantías que se derivan de dicho principio constitucional. En tal virtud, la Corte ha entendido que los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el de publicidad de los actos de la Administración, tienen vigencia desde la iniciación misma de cualquier procedimiento administrativo, hasta la conclusión del proceso, y debe cobijar a todas las personas que puedan resultar obligadas en virtud de lo resuelto por la Administración.

En este sentido, por ejemplo, la jurisprudencia ha explicado lo siguiente, refiriéndose a la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo:

“... la existencia de dicho derecho fundamental, se concreta, en cuanto a los mecanismos de protección de los administrados, en dos garantías mínimas, a saber: (i) En la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier 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 contradicción e impugnación. De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido 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 en la ley. El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4° y 122).”<sup>6</sup>

Y en similar orientación ha dicho también la Corporación:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“El derecho de defensa en materia administrativa se traduce en la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelante e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses. La administración debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución. En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de la administración que le afecte sus intereses tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique.”<sup>7</sup>

3.2. Ahora bien, como se deduce de los criterios recogidos en la jurisprudencia brevemente citada, el derecho al debido proceso administrativo es ante todo un derecho subjetivo, es decir, corresponde la facultad de las personas interesadas en una decisión administrativa, de exigir que la adopción de la misma se someta a un proceso dentro del cual asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción, impugnación y publicidad. Es, por tanto, un derecho que se ejerce durante la actuación administrativa que lleva a la adopción final de una decisión, y también durante la fase posterior de comunicación e impugnación de la misma. Ciertamente, como lo ha explicado la Corte, “las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo. Posteriormente a esta etapa viene la comunicación, publicación o notificación de tal acto y luego el trámite de los recursos, llamado también vía gubernativa.”<sup>8</sup>

Sobre la necesidad de someter a la ley la actuación administrativa anterior a la adopción de

una decisión de esta naturaleza, con miras a hacer efectivo el derecho al debido proceso administrativo, ha vertido la Corte los siguientes conceptos:

“Las actuaciones administrativas vinieron a ser reguladas por primera vez en el C.C.A., ante la necesidad sentida de establecer unas normas que se refirieran a la actividad de la Administración previa al acto administrativo. Esta etapa previa de formación del acto administrativo no había sido hasta entonces objeto de regulación específica, pues las leyes anteriores se limitaba a establecer las normas para impugnar tales actos mediante la llamada vía gubernativa.

...

“Al lado de las actuaciones administrativas de carácter general o particular que regula el C.C.A. existen procedimientos administrativos especiales que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan por leyes especiales. Respecto de ellos las normas del C.C.A. tienen tan solo un carácter supletivo, es decir sólo se aplican en lo no previsto por los procedimientos especiales y en cuanto sean compatibles.<sup>9</sup> De este carácter especial son por ejemplo los procedimientos para la adjudicación de baldíos, los procedimientos que regula el Código de Minas, los referentes al reconocimiento de marcas y patentes, los procedimientos sancionatorios, los disciplinarios, etc., y también algunos estatutos específicos sobre registros públicos que se regulan por normas especiales.

“...

“8. A partir de una noción de “procedimiento” que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente

judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos<sup>10</sup>. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso.

“Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso.

“Así, a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende con un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

“De esta manera hay una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos: de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública. 11”<sup>12</sup> (Negrillas fuera del original)

3.3 Aspecto especialmente importante del derecho al debido proceso administrativo es el concerniente a la debida notificación de los actos administrativos de carácter particular que ponen fin a una actuación administrativa. Ciertamente, “la notificación, entendida como la diligencia mediante el cual se pone en conocimiento de los interesados el contenido de los actos que en ellas se produzcan, tiene como finalidad garantizar los derechos de defensa y de contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política.”<sup>13</sup> Sin una adecuada oportunidad de conocer el contenido de las decisiones administrativas, el particular afectado con ellas no tendrá una oportunidad real de utilizar los mecanismos jurídicos a su alcance para oponerse a ellas. Además, la notificación determina con claridad el momento a partir del cual comienzan a correr los términos preclusivos para ejercer tales mecanismos jurídicos, concretamente los plazos para el agotamiento de la vía gubernativa o para la interposición de las acciones contenciosas a que haya lugar. Con lo anterior se facilita la realización práctica del principio de celeridad de la función pública. Por todo lo anterior, con la razón la jurisprudencia ha señalado que “la notificación cumple dentro de cualquier actuación administrativa un doble propósito: de un lado, garantiza el debido proceso permitiendo la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción, y de otro, asegura los principios superiores de celeridad y eficacia de la función pública al establecer el momento en que empiezan a correr los términos de los recursos y acciones que procedan en cada caso. También la notificación da cumplimiento al principio de publicidad de la función pública.”<sup>14</sup>

3.4 De lo dicho y de la jurisprudencia trascrita hasta ahora, quiere la Sala destacar las siguientes conclusiones: (i) el derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, ya que se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) este derecho involucra todas las garantías propias del derecho al debido proceso en general, como son, entre otras, los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, el derecho de impugnación, y la garantía de publicidad de los actos de la Administración; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla, y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; (iv) el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como los son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) la adecuada notificación de los actos administrativos de carácter particular tiene especial importancia para garantizar el derecho al debido proceso administrativo, y los principios de publicidad y de celeridad de la función administrativa; (vi) como regla general las actuaciones administrativas de carácter general o particular están reguladas por el Código Contencioso Administrativo, pero existen “procedimientos administrativos especiales” que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan por leyes especiales.

Con fundamento en las premisas anteriores, resolverá la Sala el problema jurídico que plantea la presente demanda.

4. El procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 132 del Código Nacional de Policía.

4.1 Según lo establece el artículo 82 de la Constitución Política, “(e)s deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”.

Desarrollando la anterior norma superior, el artículo 132 del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970) prescribe que “cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición.” 15 (Subrayas fuera el original)

Comentando la anterior disposición legal, en la Sentencia C-643 de 1999 la Corte hizo ver que ella facultaba al alcalde para recuperar bienes de uso público, y que debía ser interpretada armónicamente con aquellas otras definiciones legales que servían para precisar su alcance, como por ejemplo los artículos 5° y 9° de la Ley 9ª de 1989, que establecen que los bienes del Estado destinados al uso público hacen parte del concepto general de “espacio público”, y señalan que esta última noción corresponde al “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”. Recordó también la Sentencia en comento, que la Corte había reconocido como elementos que integraban el concepto de espacio público, los siguientes: vías públicas, como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos; parques y zonas verdes; andenes o demás espacios peatonales; las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado; las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje; los elementos naturales del entorno de la ciudad; los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales; en general, todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo.<sup>16</sup>

Conforme a lo anterior, el artículo 132 del Código de Policía autoriza al alcalde a restituir al uso público esos bienes, como una medida general para proteger el espacio público municipal. Los Alcaldes, como primera autoridad de policía en el municipio o distrito correspondiente, son entonces responsables de cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales, legales y municipales o distritales, relacionadas con el concepto de espacio público.

Para el ejercicio de esta función, el artículo 132 del Código Nacional de Policía se limita a decir que el alcalde, “una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada” dictará la correspondiente Resolución ordenando la restitución, resolución que debe cumplirse en un plazo de treinta días.

Como puede verse, la norma en comento no regula la actuación administrativa que debe seguirse para determinar el carácter de bien de uso público de la zona o vía que se pretende recuperar. No obstante, sí prescribe con toda claridad que antes de proceder a expedir la Resolución ordenando la restitución, debe adelantarse una actuación tendiente a determinar el carácter del área en cuestión.

Así las cosas, ante la inexistencia de normas que regulen de manera especial la actuación administrativa que debe surtirse previamente a la decisión de restitución, actuación tendiente a establecer el carácter de uso público de la zona o la vía, debe concluirse que ella se rige por las normas generales sobre actuaciones administrativas que regula el C.C.A., conforme lo prescribe el segundo inciso del artículo 1° del Libro Primero de ese estatuto, según el cual “(l)os procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.”

4.2 El libro Primero del Código Contencioso Administrativo se refiere a “Los Procedimientos Administrativos” y, dentro de él, el Título Primero regula las “Actuaciones Administrativas.” Estas, según lo señala el artículo 4°, pueden iniciarse de cuatro formas diferentes que dan lugar a cuatro clases de tales actuaciones que son las siguientes: i) las que se inician en ejercicio del derecho de petición en interés general; ii) las que se inician en ejercicio del derecho de petición en interés particular; iii) las actuaciones o procedimiento iniciados en cumplimiento de un deber legal, como por ejemplo la presentación de una declaración por un particular; y, iv) las que se inician de oficio por las autoridades.

Dentro de este Libro Primero, el artículo 14, relativo a las actuaciones administrativas iniciadas en el ejercicio del derecho de petición, ordena que “(c)uando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz”. (Negritas fuera del original) Por su parte, el artículo 27 prescribe que esta misma citación se hará a los terceros interesados, en el caso de las actuaciones administrativas iniciadas en cumplimiento de un deber legal. Y en el mismo sentido, el artículo 28 siguiente, referente a las actuaciones administrativas iniciadas de oficio por las autoridades, obliga a notificar el inicio de la actuación a aquellas personas que puedan resultar afectadas con la decisión.

En cuanto a lo que ha de entenderse por “terceros interesados” en una decisión administrativa, esta Corporación ha explicado que “(e)n su primera parte, que regula los procedimientos y las actuaciones administrativas, el Código Contencioso Administrativo, de manera general, se refiere a los administrados, como destinatarios de la actuación administrativa y más específicamente a los interesados, expresión que remite a la consideración de aquellos sujetos que se vean afectados por una determinada actuación administrativa. Se trata, en todo caso, de un concepto abierto, no limitado por consideraciones formales, y que comprende a todas aquellas personas que, directa o indirectamente puedan resultar afectadas por la actuación de la Administración.”<sup>17</sup>

Del anterior repaso somero y rápido de las normas del Código Contencioso Administrativo que regulan de manera general las actuaciones administrativas, concluye la Sala que cuando un alcalde pretende ejercer la competencia que le atribuye el artículo 132 del Código Nacional de Policía, debe adelantar una actuación tendiente a establecer el carácter de uso público del área cuya restitución pretende decretar, actuación cuyo inicio debe ser comunicada a los terceros determinados que puedan resultar afectados con la decisión, quienes tendrán el derecho a pedir y decretar pruebas, a allegar informaciones sin requisitos ni términos especiales, así como a expresar su opinión. Además, una vez producida la decisión administrativa relativa a la restitución de un bien de uso público, la ley indica que el tercero interesado tiene a su disposición el recurso de reposición. Lo anterior, sin duda, persigue asegurar la garantía constitucional del derecho al debido proceso administrativo.

Ciertamente, esta Corporación ha expresado, que "... el debido proceso administrativo como derecho fundamental se manifiesta a través de un conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que la ley le impone a la Administración para su ordenado funcionamiento (entre otros, se destacan las disposiciones previstas en el artículo 209 de la Constitución y en el capítulo I del Título I del C.C.A., referente a los principios generales de las actuaciones administrativas), por virtud de los cuales, es necesario notificar a los administrados de las actuaciones que repercutan en sus derechos, otorgarles la oportunidad de expresar sus opiniones, y de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos. Actuaciones que, en todos los casos, deben ajustarse a la observancia plena de las disposiciones, los términos y etapas procesales descritas en la ley."18

5. El desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso en el caso concreto.

De la información que reposa en el expediente resulta claro para la Sala que los hechos que motivaron la presente acción de tutela tienen que ver con el ejercicio de la competencia a que se refiere el artículo 132 del Código Nacional de Policía por parte del señor alcalde de Cúcuta, en relación con una franja de terreno ocupada por la Universidad Francisco José de Caldas de esa ciudad; en efecto, como la misma Alcaldía lo señala en sus intervenciones dentro del presente proceso, “se trató de dar trámite a la acción de restitución de un bien de uso público, que mediante Apoderada fue presentada por el señor contralor del Municipio”, ya que la Universidad “en forma irregular había dispuesto impedir que se continuara el desarrollo vial de la ciudad.” Agrega que dentro de esa actuación administrativa se produjo la Resolución 000077 de 28 de agosto de 2003.

Así pues, la actuación administrativa fue iniciada por solicitud de una autoridad, la Contraloría municipal, y proseguida luego por la Alcaldía, que por público conocimiento sabía que la decisión de restitución afectaba a la Universidad. No obstante, como lo reconoció en declaración de parte el mismo Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de San José de Cúcuta, dentro de la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución 000077 de 2003 que ordenó la restitución del espacio público, el ente territorial omitió comunicar el inicio de la actuación a la Universidad demandante, por lo cual ella no tuvo la oportunidad de expresar su opinión, aportar pruebas o rendir informes tendiente a demostrar que, como lo alega, la franja de terreno era de su propiedad y no de uso público.

Adicionalmente, la Resolución 00007 de 28 de agosto de 2003, contrariando claramente lo preceptuado por el artículo 132 del Código Nacional de Policía, en el numeral quinto de su parte resolutive señala: “contra la presente decisión no procede recurso alguno”.<sup>19</sup> Dicha Resolución, por otra parte, fue notificada al ente universitario el día 23 de febrero de 2004, es decir casi seis meses después de su expedición, contraviniendo lo prescrito por el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo.<sup>20</sup>

Como si lo anterior no fuera bastante, una vez notificada la referida Resolución, e interpuesto

por la Universidad el recurso de reposición (a pesar de que en la parte resolutive del acto administrativo impugnado se indicaba ilegalmente que tal recurso no procedía), la Alcaldía, tras haber decidido resolverlo expresamente en forma negativa, sin haber esperado a proferir la Resolución respectiva, ni haberla comunicado a la Universidad, procedió a llevar a cabo la diligencia de recuperación material del espacio público, lo que sucedió el día 6 de julio de 2005.

Ahora bien, al intentar la Universidad oponerse a la diligencia, por estar pendiente de resolverse el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 000077 de 2003, y solicitar la suspensión de tal diligencia por ese motivo, la respuesta que obtuvo de la Inspectora comisionada fue que en conversación vía celular sostenida con el Director del Departamento Jurídico de la Alcaldía, había sido informada de que la Resolución 000077 de 2003 había sido confirmada expresamente y estaba en firme. No obstante, como se dijo, la decisión expresa del recurso de reposición sólo se produjo al día siguiente, 7 de julio de 2005, y no se notificó a la Universidad sino hasta el 25 del mismo mes y año.

En estas circunstancias, la Administración municipal colocó a la Universidad en una situación de indefensión jurídica, pues le impidió oponerse a la diligencia, sin darle tampoco oportunidad para acudir ante el contencioso administrativo, al no haber proferido previamente a esta actuación material la Resolución que resolvía expresamente el recurso, ni habérsela notificado oportunamente al ente universitario.

Por tal razón, el día 7 de julio de 2005 la Universidad recurrió a la acción de tutela, como única posibilidad de oponerse a la diligencia de recuperación material que, sin adecuado fundamento jurídico, llevó a cabo la Administración municipal.

Ahora bien, la justificación de su actuación aducida por la Alcaldía, fincada en la verificación del silencio administrativo negativo respecto de la decisión del recurso de reposición

impetrado, no puede ser de recibo. Ella equivale a justificar la omisión en que incurrió al proceder a la recuperación material del terreno antes de expedir la Resolución que expresamente decidía el recurso de reposición, fundándose en otra omisión en el cumplimiento de sus deberes, es decir en la falta de respuesta oportuna al recurso de reposición, y la subsiguiente ocurrencia del silencio administrativo negativo. En otras palabras, la justificación de la arbitraria recuperación material del supuesto espacio público se hace radicar en otra violación de derechos, en este caso el derecho de petición de la Universidad, desconocido por la falta de respuesta oportuna al recurso. Ciertamente, reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la falta de resolución oportuna de los recursos de la vía gubernativa constituye una violación del derecho de petición, y que la ocurrencia del silencio administrativo negativo no satisface dicho derecho fundamental.

En este sentido la Sala encuentra que le asiste razón al ad quem cuando refiriéndose a la Alcaldía afirma que “sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el derecho” (se refiere al de petición, pero la afirmación es extensible al derecho al debido proceso).

Todo lo anterior, a juicio de la Sala, es evidencia suficiente sobre el desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo de la Universidad por parte de la Alcaldía Municipal de Cúcuta, durante la actuación administrativa que culminó con la expedición de la aludida resolución. Al omitir la comunicación a que aluden los artículos 14, 27 y 28 del Código Contencioso Administrativo, proseguir la actuación sin la comparecencia de la Universidad como tercera determinada e interesada, proferir la Resolución negando la posibilidad de recurrirla, y notificarla extemporáneamente, desconoció el principio de publicidad de las actuaciones administrativas y los derechos de defensa, contradicción probatoria e impugnación de la Universidad, viciando también toda la actuación posterior a la expedición del acto administrativo que ordenó la restitución, incluida la diligencia de recuperación material del espacio público. Además dejó al ente universitario sin mecanismos de defensa judicial a su alcance para oponerse a la diligencia de recuperación del espacio público,

justificando la interposición de la presente acción de tutela.

Ciertamente, como lo ha hecho ver esta Corporación, “(e)n lo que se refiere a las actuaciones administrativas, éstas deben ser el resultado de un proceso donde quien haga parte del mismo, tenga oportunidad de expresar sus opiniones e igualmente de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, respetando en todo caso los términos y etapas procesales descritas.

Sobre el particular, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo señala lo siguiente: “Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares” (...). Así, el debido proceso se vulnera cuando no se verifican los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos.”<sup>21</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

6. La orden a impartir.

Ahora bien, en este punto la Sala debe explicar que carece de competencia para resolver la discusión acerca de la naturaleza jurídica del área sobre la que recayó la decisión administrativa de recuperación de espacio público, es decir para establecer el carácter de uso público o de propiedad privada de dicha área, ni la subsiguiente consecuencia relativa a si lo que procedía era la actuación administrativa de recuperación del espacio público o el procedimiento de enajenación voluntaria o de expropiación de propiedad privada.

Ciertamente, la acción de tutela persigue proteger derechos fundamentales, cuando quiera que ellos hayan sido vulnerados, caso en el cual es restitutoria, o cuando exista una amenaza

de vulneración de los mismos, caso en cual es preventiva. Su naturaleza jurídica no es la de ser una acción declarativa ni indemnizatoria. Por estas razones, no es apropiada para definir asuntos litigiosos, como verbi gratia el relativo a si sobre un terreno recae el derecho de propiedad, o si, más bien, dicho terreno debe considerarse espacio público; tampoco resulta adecuada para establecer la responsabilidad del Estado o de sus entidades, por razón, por ejemplo, del daño que se produce como consecuencia de sus decisiones ilegales, ni para ordenar reparaciones o indemnizaciones por estos conceptos. Además, su carácter “sumario”, que autoriza al juez para adoptar decisiones dentro de un trámite ágil y rápido, con base en pruebas que no han sido controvertidas, corrobora que la acción de tutela no se adecua para los propósitos antedichos, que exigen un pleno debate probatorio.

Por lo anterior, ante la comprobación de la vulneración del derecho al debido proceso de la Universidad, la Sala se limitará a adoptar una medida que permita reestablecerlo, sin entrar a decidir sobre los demás asuntos litigiosos, sobre los cuales, como se acaba de explicar, carece de competencia.

En tal virtud, en la parte resolutive de la presente decisión la Sala ordenará a la Alcaldía Municipal de Cúcuta declarar la nulidad de la Resolución 000077 de 2003, y toda la actuación administrativa posterior llevada a cabo con fundamento en ella, incluía la diligencia de recuperación del espacio público practicada el día 6 de julio de 2005. Una vez hecho lo anterior, la Alcaldía debe proceder a abrir nuevamente la actuación administrativa a que se refiere el artículo 132 del Código Nacional de Policía, observando las normas del Código Contencioso Administrativo que de manera general regulan este tipo de actuaciones, a fin de garantizar a la Universidad Francisco de Paula Santander en el ejercicio pleno de su derecho al debido proceso, y el respeto a su derecho de petición. En tal virtud, en la nueva actuación, la Universidad, como tercero interesado, debe ser citada desde el inicio, debe tener oportunidad de aportar pruebas, expresar opiniones, y presentar el recurso de reposición frente a la decisión que finalmente se adopte. Además, tal actuación administrativa debe cumplirse respetando los principios de celeridad y eficacia de la función pública.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero: Revocar la Sentencia proferida por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta el 29 de agosto de dos mil cinco (2005).

Segundo: Conceder la tutela para la protección del derecho al debido proceso de la Universidad Francisco de Paula Santander.

Tercero: En consecuencia, ordenar que, en el término de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la presente Sentencia, la Alcaldía Municipal de Cúcuta declare la nulidad de la Resolución 000077 de 2003, y toda la actuación administrativa posterior llevada a cabo con fundamento en ella, incluía la diligencia de recuperación del espacio público practicada el día 6 de julio de 2005. Una vez hecho lo anterior, la Alcaldía debe proceder a abrir nuevamente la actuación administrativa a que se refiere el artículo 132 del Código Nacional de Policía, observando adecuadamente las normas del Código Contencioso Administrativo que de manera general regulan este tipo de actuaciones.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Se produjo al día siguiente de la diligencia de recuperación del espacio público.

2 En apoyo de esta opinión cita la Sentencia de 26 de febrero de 2004, proferida por la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado.

3 El impugnante cita las sentencias T-481 de 1992, y T-304 de 1994.

4 Como se relató en el acápite de antecedente, dicho acto administrativo le fue notificado a la Universidad el día 25 de julio de 2005, mientras que la presente acción de tutela se interpuso el día 7 dl mismo mes y año.

5 Véase, entre otras, la Sentencia C- 1231 de 2003, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 Sentencia T-982 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

7 Sentencia T-1021 de 2002, M.P Jaime Córdoba Triviño.

8 Sentencia C-602 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 El inciso segundo del artículo 1º del C.C.A. es del siguiente tenor: “Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta primera parte que sean compatibles.”

10 Cf. García de Entrerría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Cívitas S.A. Madrid 1992. Pág. 420

11 A manera de ejemplo, cabe mencionar como normas especiales sobre registros públicos las siguientes: el Decreto 1250 de 1970 sobre registro de instrumentos públicos, el Decreto 1260 de 1970 sobre registro del estado civil de las personas, los artículos pertinentes del Código de Comercio que regulan el registro mercantil, en materia de contratación pública las

normas de la Ley 80 de 1993 relativas a registros de proponentes, etc.

12 Sentencia C-602 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

13 Ibidem.

14 Ibidem.

15 El texto original de la disposición era el siguiente, dentro del cual se subraya y reslata el aparte declarado inexecutable por esta Corporación, mediante la Sentencia C- 643 de 1999, M.P Alejandro Martínez Caballero:

“ARTICULO 132. Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición y también de apelación para ante el respectivo gobernador.”

16 Véase, Sentencia SU-360 de 1999. M. P. Alejandro Martínez caballero

17 Sentencia T-803 de 2005, M.P Rodrigo Escobar Gil.

18 Sentencia T-061 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil

19 El texto del artículo 132 del Código Nacional de Policía es el siguiente:

“Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de

treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición.”

20 Artículo 44. Las demás decisiones (el artículo anterior se refiere a la publicación de los actos administrativos de carácter general) que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

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. La constancia del envío se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este código. (Paréntesis y negrillas fuera del original)

21 Sentencia T-467, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa