T-233-93

Sentencia No. T-233/93

LICENCIA URBANISTICA-Citación a los vecinos

Se da la violación del derecho constitucional al debido proceso y al derecho de defensa consagrado en la Constitución Nacional, ya que en el asunto de la solicitud de licencia de urbanización presentada por la sociedad COLCAR para el proyecto del Parque Industrial Villa Concha, no se dió aplicación a lo dispuesto por los artículos 65 de la Ley 9a. de 1989 (Ley de Reforma Urbana), y 14 y 35 del Decreto-ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), en el caso de la citación a los vecinos cuando se trata de la presentación de solicitudes de licencias urbanísticas. La Administración y la Sociedad solicitante de la licencia urbanística en la que se proyectó la "cesión" de una franja de terreno usada durante varios años como vía pública, debieron comunicar por correo a la Sociedad ahora peticionaria de la tutela, la iniciación de los trámites administrativos de licencia de urbanización y su conclusión, y solo demostradas las circunstancias señaladas en la ley de imposibilidad de la misma o de su enorme costo, podía procederse a adelantar la publicación que en estas materias funciona como subsidiaria.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA/VIA PUBLICA-Cierre

Debe ordenarse la tutela de los derechos constitucionales al debido proceso y al derecho de defensa de la sociedad peticionaria, desconocidos por las resoluciones proferidas por el departamento administrativo de Planeación Distrital; empero, como contra las mencionadas actuaciones administrativas proceden los recursos y las acciones judiciales de naturaleza contencioso administrativa para efectos de obtener su anulación judicial, en esta oportunidad la tutela reclamada se concederá sólo como mecanismo transitorio para evitar los perjuicios irremediables que se desprenden de la mencionada violación a los derechos constitucionales fundamentales citados. Estos perjuicios evidentemente resultarían del cierre definitivo de una vía publica por la que se transita desde hace más de veinticinco años.

REF.: Expediente No. T-9196

Acción de Tutela presentada "contra el Departamento Administrativo de Planeación de

Santafé de Bogotá por las resoluciones 31 y 555 de 1992".

Peticionaria:

PANAM COLOMBIA S. A.

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., junio veintidós (22) de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Sala de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los Honorables Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de la referencia, proferidas por el Juzgado Noveno Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el 23 de Noviembre de 1992, y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá el 26 de Enero de 1993.

I. A N T E C E D E N T E S

A. La Petición

1. Con fecha noviembre 6 de 1992, el Abogado GUSTAVO HUMBERTO RODRIGUEZ R., actuando en su calidad de apoderado de la sociedad comercial PANAM S. A. domiciliada en la ciudad de Santafé de Bogotá, presentó ante el Juez Civil del Circuito (Reparto) de este Distrito Capital, un escrito en el que ejerce la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución para que le sea concedida a la citada sociedad la protección judicial como mecanismo transitorio y para evitar el perjuicio irremediable respecto de los Derechos Constitucionales Fundamentales consagrados en los artículos 29 (Derecho de Defensa y Debido Proceso), 58 (Propiedad Privada), y 82 (Espacio Público), de la Carta Política, en su

opinión violados con ocasión de la expedición de las resoluciones Nos. 031 y 555 de 1992 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Con tal fin, el peticionario solicita que se ordene la suspensión provisional de los efectos de las mencionadas resoluciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

2. Los fundamentos de hecho y de derecho que señala el apoderado de la sociedad peticionaria como causa de la acción impetrada se resumen como sigue:

a) La sociedad PANAM Colombia de Plásticos S. A., por varios actos jurídicos debidamente elevados a escritura publica y registrados de conformidad con la ley, adquirió la propiedad de varios predios urbanos en los que construyó una fabrica de calzado "dejando el acceso principal a ella por la carrera 50…, en razón de que ella es lindero o servidumbre de su propiedad como se estipuló en las referidas escrituras." Agrega el apoderado de la sociedad peticionaria que "En efecto, con escritura 2997, el limite de PANAM sobre la carrera 50 es de 34 metros, y con la escritura 767, es de 72.50 metros, para un total de 106.50 metros que tiene la Carrera 50 desde la calle 101 hacia el norte."

b) Dentro de estas condiciones, "…por el sector de la carrera 50, desde la Calle 101 de la nomenclatura urbana de Santafé de Bogotá, la citada sociedad PANAM hace entrada y salida a su fábrica por la puerta distinguida con el No. 101-67, del personal, materias primas, vehículos y maquinaria. Esa Carrera 50 se inicia desde la calle 98, aproximadamente, y se prolonga desde la calle 101 hacia el norte en unos 110 metros aproximadamente, prolongación ésta que constituye el sector de la aludida carrera limítrofe, según las mencionadas escrituras y que utiliza PANAM como acceso a su fabrica."

c) El apoderado de la sociedad peticionaria sostiene que el Departamento Administrativo de Catastro del Distrito Especial, expidió un certificado el 22 de diciembre de 1983, en la cual consta que el predio de propiedad de la sociedad PANAM COLOMBIA DE PLASTICOS S. A., limita por el oriente en 104 metros con la carrera 50. Igualmente, el mencionado lindero figura en los folios de las matriculas inmobiliarias 050-0714948 y 050-0198595 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá. Además, señala que en certificación catastral del 20 de febrero de 1989 del Departamento Administrativo de Catastro aparece el predio con cédula catastral 100-51-8 de propiedad de PANAM COLOMBIA DE PLASTICOS, con la dirección calle 101 No. 50-50, que incluye la carrera 50 No. 101- 67 como límites o

linderos.

d) El apoderado de la Sociedad peticionaria destaca que el predio denominado Villa Concha, desde el 9 de abril de 1973 cambió en varias oportunidades de titular de la propiedad inscrita y, ademas, señala cual es la historia de dichos cambios hasta que el 16 de agosto de 1990 el predio fue adquirido por la sociedad "Colombiana de Carrocerías Limitada Colcar"; advierte al respecto que "consta que a COLCAR se le hizo entrega material del terreno vendido, en la fecha de ese documento (escritura 2620 Notaría 20 de Santafé de Bogotá agosto 16 de 1990), a excepción de una 'zona allí alinderada', zona que se encuentra ocupada por la sociedad PANAM". Agrega que dicha excepción se encuentra consagrada en tres escrituras más que forman parte de la "historia" del predio; además, "Esa zona corresponde a los 110 metros aproximadamente de la Carrera 50, de la Calle 101 hacia el norte, por donde tiene entrada y salida el personal y vehículos automotores de PANAM".

e) Manifiesta el apoderado judicial de la Sociedad peticionaria que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, mediante Resolución No. 031 de 1992, concedió licencia a COLCAR LTDA para urbanizar el predio correspondiente al "Parque Industrial, lote Villa Concha".

Advierte que dicha providencia solamente fue notificada al representante legal de COLCAR, persona jurídica solicitante de la licencia de urbanización, desconociendo el derecho a intervenir que le asistía a su poderdante, ahora peticionaria de la Tutela, ya que por una de las zonas que se "cede" por COLCAR al Distrito Capital para efectos de afectarla como zona verde, existe una vía previamente reconocida y afectada al uso público de nomenclatura Carrera 50 con Calle 101, y por que frente a ella se ubican las puerta principales de acceso a las instalaciones industriales de la Sociedad PANAM.

Indica que la sociedad peticionaria, una vez enterada del contenido especifico de la mencionada resolución, presentó contra ella, extemporáneamente, un escrito de reposición por considerar que se estaba cediendo para zona verde el trayecto de la Carrera 50, a partir de la Calle 101 por donde tiene acceso a su fábrica.

La mencionada resolución fue confirmada por la entidad administrativa por medio de la Resolución 555 de 1992, con el argumento de que la Carrera 50 nunca fue transferida al Distrito, y que la División de Vías y Transportes aceptó reemplazar la vía pública por zona

verde de uso público, tomando como base el último plano topográfico aprobado, en el cual no se hizo exigencia de la vía, ya que PANAM COLOMBIA S. A. tiene posibilidad de acceso por el No. 50-50 de la Calle 101. Ademas, la última resolución señala que para que un terreno tenga la destinación de uso público debe agotarse el respectivo trámite administrativo y hacerse la entrega material mediante escritura pública a la Procuraduría de Bienes del Distrito y que como esto no sucedió, se aceptó la modificación propuesta por COLCAR.

f) En estas condiciones, al impedirse el acceso por la Carrera 50, PANAM tendrá que trasladar toda la maquinaria instalada en el costado de la Calle 101 y en consecuencia incurrir en grandes costos que la llevarían a cerrar la fábrica; todo lo anterior como consecuencia de las decisiones contenidas en la resolución administrativa expedida en violación de la Ley configurándose un perjuicio inminente e irremediable que es necesario evitar.

g) En su concepto, la violación a los derechos constitucionales fundamentales que se señalan, se produce por el desconocimiento del artículo 65 de la ley 09 de 1989 (Ley de Reforma Urbana), en el que se señala que las solicitudes de licencias de urbanización serán comunicadas a los vecinos, a quienes se citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos, en los términos previstos en los artículos 14 y 35 del Decreto -ley 01 de 1984. En este sentido manifiesta que “Para conceder la licencia de urbanizar de que tratan las resoluciones 031 y 555 de 1992 citadas, debía comunicarse la solicitud respectiva” pero aquella no fue comunicada ni los vecinos fueron citados.

Advierte el peticionario que los artículos 14 y 35 del Decreto-ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), que resultan aplicables por remisión expresa de la ley 09 de 1989, señalan que cuando existan terceros interesados en la actuación de la administración a ellos debe citárseles y que la citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz para darles la oportunidad de expresar sus opiniones, lo cual desde todo punto de vista no ocurrió, no obstante que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital tiene la dirección de PANAM en sus archivos y en ellos reposan pruebas plenas de la existencias de la vía pública.

h) Indica el peticionario que se desconoció ostensiblemente el artículo 82 de la Carta Fundamental que consagra el derecho a disfrutar del Espacio Público por cuanto que la zona

“cedida” por el solicitante de la licencia para urbanizar es una vía pública sobre la cual no pueden disponer los particulares en la forma que desconozca el derecho de los demás. Igualmente sostiene que se desconoció lo dispuesto por el articuló 58 de la Carta que garantiza la propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, por cuanto que en las escrituras por virtud de las cuales la sociedad peticionaria adquirió los predios en donde se encuentra su fábrica, consta que tal adquisición comprendió todas las servidumbres existentes, y el derecho a utilizar la Carrera 50 desde la Calle 101 en 106. 50 metros hacia el norte.

Entiende el accionante que debe evitarse la violación de los derechos fundamentales y el perjuicio irremediable que se produciría por el cumplimiento de las resoluciones señaladas del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Aporta en favor de sus consideraciones y para sustentar su afirmaciones 34 documentos o copias de documentos distintos entre ellos certificaciones, planos, escrituras, certificados de registro y copias de matriculas inmobiliaria o de cédula catastral, comprendidos en 125 folios, los cuales aparecen relacionados en el las paginas 130 a 133 del escrito de petición.

B. La Actuación Judicial y la Sentencia de Primera Instancia.

El Juzgado Noveno Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, ordenó las comunicaciones y las notificaciones correspondientes y practicó inspección judicial en la fabrica de la Sociedad peticionaria; además, formuló un cuestionario escrito al Señor Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital el cual fue recibido en término.

El despacho que resolvió en primera instancia la petición de la referencia, concedió como mecanismo transitorio la Tutela reclamada y decretó la suspensión provisional de las resoluciones señaladas con fundamento en las siguientes consideraciones:

– En el caso que se resuelve se trata de la solicitud de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y los hechos y circunstancias probadas durante las actuaciones permite decretar la orden de suspensión provisional de las citadas resoluciones administrativas contra las que, además, proceden otras vías judiciales; en su concepto, el perjuicio irremediable que se puede evitar es de contenido económico y se derivaría de la aplicación de las mencionadas providencias que implican la variación de las condiciones físicas de instalación y de funcionamiento de la fábrica de la sociedad peticionaria.

– Considera que no es procedente admitir como fundamento de la protección concedida el argumento del apoderado de la sociedad peticionaria según el cual, la zona “cedida” por el solicitante de la licencia para urbanizar es un espacio público, ya que como lo advierte la resolución 555 de 1992, no se ha perfeccionado la cesión de la franja de terreno llamada Carrera 50 con Calle 101 por parte de su propietaria COLCAR al Distrito Capital y aquella vía debe seguir considerándose como de propiedad privada.

– Por lo que respecta al Derecho Constitucional al Debido Proceso, invocado por el peticionario como causa de la solicitud de tutela, estima el despacho de primera instancia que este concepto debe considerarse como una expresión del Derecho de Defensa y que no puede examinarse desde el punto de vista simplemente formal; en este sentido manifiesta que no obstante con las aclaraciones del director del Departamento de Planeación se haya desvirtuado el cargo de la no citación a los vecinos o de la violación al art. 14 del C. C. A., debe ser criterio de la Administración el recurrir o hacer recurrir a los particulares a medios efectivos y reales para la citación a terceros a un tramite determinado, pues no puede interpretarse la satisfacción de este requisito como el mero cumplimiento de una formalidad sino como la realización del Derecho de Defensa o el derecho que tienen aquellos de ser oídos antes de la adopción de una decisión que pueda afectarlos como no ocurrió en el asunto que se resuelve. En este caso no se respetó el derecho de defensa de la peticionaria en la medida en la que no se le citó por un medio eficaz, ni se procuró su citación por un medio que de manera real garantizara su intervención en tal proceso administrativo.

– En la parte correspondiente al examen del cargo de la llamada violación al Derecho de Propiedad, el despacho de primera instancia considera que no obstante la discusión actual sobre la naturaleza del mismo en cuanto hace a si es o no catalogable y por ende tutelable como derecho constitucional fundamental por vía de la acción del articulo 86 de la Carta, en su opinión aquel si es de aquellos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la acción de tutela que consagra la Constitución y que en este caso debe ser amparado por el perjuicio y la lesión patrimonial que comporta el cierre de la “proyectada Carrera 50” por la imposibilidad del acceso que se logra por aquella zona al interior de las instalaciones productivas de la fábrica de PANAM y por la consiguiente parálisis de las actividades laborales normales. En su opinión esto significa una restricción al debido uso y goce de una propiedad.

C. Las Impugnaciones y la Sentencia de Segunda Instancia

1. La sociedad COLOMBIANA DE CARROCERIAS COLCAR LTDA., por medio de apoderado especial impugnó la decisión anterior con fundamento en los siguientes considerandos:

-Sostiene que las resoluciones suspendidas por la providencia impugnada contienen en buena parte disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto y, por tanto contra ellas no procede la acción de tutela según lo dispuesto por el numeral 5o. del artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991.

– El juzgado debió citar a su representada (COLCAR) para efectos de defender sus derechos en el tramite de la acción de tutela de la referencia, porque los actos administrativos suspendidos crean igualmente situaciones subjetivas, particulares y concretas y los intereses legítimos que se debaten en el trámite de la acción citada deben ser defendidos debidamente, lo cual no ocurrió en perjuicio de COLCAR. En dicho sentido observa que se violó el principio de la publicidad y el de la prevalencia del derecho sustancial consagrado en el artículo 3o. del Decreto 2591 de 1991.

– En estas materias prevalece lo dispuesto por las normas de carácter local sobre lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo y no se aplica lo dispuesto por los artículos 14 y 35 de aquel.

– "Suponiendo que fuese cierto que la Administración incurrió en irregularidad en el acto de comunicación a la sociedad PANAM DE COLOMBIA S.A. en su condición de vecina de la URBANIZACION PARQUE INDUSTRIAL LOTE VILLA CONCHA, sobre la existencia de la actuación y que concluyó con las Resoluciones 031 y 555 de 1992, aún así debe considerarse saneado en razón a que dicha sociedad interpuso oportunamente el recurso de reposición contra la decisión ante el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, y éste lo desató con sujeción a las normas pertinentes, mediante la Resolución 555 de 1992.

"El no haber tenido en cuenta el Juzgado esta circunstancia constituye violación del principio de la eficacia y por lo tanto infracción evidente del artículo 3o. del Decreto No. 2591 de 1991, antes transcrito, el cual, de manera imperativa establece que el trámite de la acción de tutela se desarrollará con arreglo al principio de eficacia, entre otros."

2. El director del Departamento Administrativo de Planeación Distrito, como autoridad vinculada a la acción, también impugnó la providencia del juez de primera instancia y señaló lo siguiente:

"A través de las Resoluciones 031 y 555 del 7 de febrero y 19 de agosto de 1992, no se violó el debido proceso, como se afirma en la sentencia impugnada, por cuando se dió cumplimiento estricto a la norma de trámite vigente en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, es decir, el Decreto No. 572 de 1991, expedido por el Alcalde Mayor de la Ciudad, estatuto según el cual la citación a vecinos con el fin de que pudieran hacerse parte dentro de la actuación se hacía por conducto del formato de comunicación a los vecinos propietarios colindantes, debidamente diligenciado o publicación con los datos del formato en periódico de amplia circulación (artículo 5o. Literal f. Ibidem). En consecuencia, si se anexó dicha publicación a la solicitud de licencia de urbanismo, ello quiere decir que se cumplió la norma procedimental aplicable en el distrito, de manera que mal puede hablarse de violación del debido proceso por falta de citación de los vecinos.

"En cuanto a la predicada violación del derecho de propiedad de la Sociedad PANAM DE COLOMBIA S.A.; se encuentra plenamente establecido en el proceso que el predio por donde se construyó la mal denominada Carrera 50 nunca fue cedida por COLCAR LTDA al Distrito. Por consiguiente el terreno es de propiedad privada.

"En este sentido, es aplicable la regla contenida en el Artículo 71 del Acuerdo 6 de 1990, norma que permite reubicar y redistribuir las áreas de uso público consignadas en los planos de proyecto general, antes de su entrega real y material al Distrito Capital."

– Observa la Corte Constitucional que el apoderado de la sociedad COLCAR posteriormente propuso una especie de contrademanda en la que solicita la revocatoria de la sentencia del 23 de noviembre de 1992 dictada por el Juzgado 9o. Civil del Circuito de Santafé de Bogotá; además solicita en dicho escrito la declaratoria de pérdida de efecto de las actuaciones administrativas de cumplimiento del fallo citado. También solicita que no se haga oponible dicha providencia a la sociedad COLCAR por no estar vinculada al proceso y que se le autorice la continuación de las actividades de construcción y urbanización.

3. El 26 de enero de 1993, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, dentro de los términos constitucionales y legales, resolvió revocar en todas sus partes el fallo impugnado y además, denegó la tutela solicitada por PANAM COLOMBIA S.A. contra el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

La sentencia que se revisa fundamenta su resolución en las consideraciones que se resumen, así:

– En la acción de tutela incoada y que se dirige contra el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se encuentra que a COLCAR le asiste un interés legítimo en las resultas y que tiene derecho a intervenir como coadyuvante del demandado, ya que la suspensión de las resoluciones ordenada por el Juzgado de origen paralizó las obras de urbanización que estaba autorizado para ejecutar. Sin embargo, de lo anterior no se puede concluir que el juzgado estaba obligado a citar o a vincular a COLCAR al proceso, en primer lugar porque el contenido del articulo 13 citado es optativo y porque no se trata del ejercicio de la acción de tutela contra particulares. En este sentido señala que no procede la revocatoria del fallo por el hecho de no haberse demandado a COLCAR como litisconsorte de Planeación Distrital.

– El derecho a la propiedad privada es un derecho constitucional fundamental, empero, COLCAR tiene la propiedad inscrita de lo que podría ser la prolongación de la Carrera 50 desde la Calle 101 hacia el norte, propiedad que linda por el costado con la construcción de la fábrica PANAM; igualmente, señala que la propiedad de la sociedad peticionaria por ese costado “solo va hasta la pared que encierra la fábrica” donde se encuentra la puerta por donde actualmente entra el personal y los vehículos, “es decir: que ese espacio destinado hoy a parque peatonal siempre ha sido de propiedad de COLCAR”. Además, señala el Tribunal, PANAM no acreditó título escriturario que demostrara lo contrario. Desde otro punto de vista, el Tribunal advierte que la servidumbre de tránsito sólo se adquiere mediante el pago del valor del terreno necesario para la misma y por escritura registrada, a menos de que se trate de utilización del espacio público. Agrega la providencia que “no aparece escritura alguna que pruebe que PANAM haya adquirido la servidumbre de transito para su fábrica a través de los terrenos de COLCAR. Tampoco está demostrado que dicho terreno haya sido entregado por COLCAR al Distrito para convertirlo en vía pública, lo que indica que nunca salió de la propiedad de COLCAR.”

Advierte el Tribunal que “con las resoluciones No. 031 y 555 de PLANEACIÓN no se violó ni existe amenaza de violación al derecho de propiedad de PANAM, y, como no existe prueba de que se trate de un espacio público tampoco puede estimarse que se le haya violado a la peticionaria el Derecho al uso del Espacio Público.

– Por último el Tribunal considera que a la Sociedad peticionaria no se le ha desconocido ninguno de los derechos constitucionales fundamentales invocados en la demanda; además, advierte que la peticionaria pudo incurrir en presunta culpa al confiar imprudentemente en que la proyectada carrera 50 no culminara en la forma en que se esperaba; también observa que la situación planteada por PANAM ha existido durante muchos años sin que el demandante haya hecho uso oportuno y diligente de los medios judiciales para aclarar sus derechos frente a su vecino.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Primera. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la sentencia de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 236 del Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace por virtud de la selección que de dicho acto practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

Segunda. La Materia Objeto de las Actuaciones

A. En primer término encuentra la Sala que el asunto de que se ocupan las providencias relacionadas con la acción de tutela de la referencia, tal como fue abordado por los despachos que las produjeron, es de aquellos que quedan comprendidos dentro del concepto de la acción de tutela contra actuaciones administrativas de las autoridades públicas. En efecto se controvierte parcialmente el alcance de la resolución 031 de 7 de febrero de 1992 proferida por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Santafé de Bogotá, en concordancia con la resolución 555 de agosto 12 del mismo año y de la misma entidad, por virtud de la cual se concede una licencia de urbanización y se incorporan unos proyectos y planos urbanísticos en la forma reseñada por los artículos 1o. a 4o. de la primera

de las resoluciones.

Esta Corporación encuentra que asiste razón a la sociedad peticionaria en cuanto hace a la violación del derecho constitucional al debido proceso y al derecho de defensa consagrado en la Constitución Nacional, ya que en el asunto de la solicitud de licencia de urbanización presentada por la sociedad COLCAR para el proyecto del Parque Industrial Villa Concha, no se dió aplicación a lo dispuesto por los artículos 65 de la Ley 9a. de 1989 (Ley de Reforma Urbana), y 14 y 35 del Decreto-ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), en el caso de la citación a los vecinos cuando se trata de la presentación de solicitudes de licencias urbanísticas.

Además, tampoco se dió cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 44 y 45 mismo Código Contencioso Administrativo a los que remite expresamente el inciso segundo del mismo artículo 65 de la Ley 9a. de 1989, que regula la notificación a los vecinos de los actos administrativos por los cuales se resuelven las solicitudes de licencias urbanísticas. Obsérvese que se trata de materias bien precisas en las que el legislador ha definido que tipo de procedimiento se debe seguir por las autoridades administrativas y en las que no se admite reglamentación que desvirtúe los términos y el alcance de las disposiciones que expresamente ha previsto una regulación especial.

Así las cosas, se tiene que el legislador de 1989 al aprobar la Ley 9a. de dicho año ya había acogido las modernas tendencias del Derecho Público que se fundamentan en el principio de la participación ciudadana en el control y en la defensa de sus intereses ante las actuaciones de las autoridades públicas del orden municipal en materia de administración urbanística; esto explica el artículo 65 mencionado, en sus dos primeros incisos, exige como regla general que las solicitudes de licencia urbanística sean comunicadas por correo a los vecinos, a quienes inicialmente se les deberá citar en la dirección que aparezca en la solicitud o en los registros de la autoridad administrativa para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos como terceros interesados en la actuación.

Por mandato expreso de la ley, a estos terceros debe dárseles la oportunidad, mucho más después de la expedición de la Carta de 1991, para expresar sus opiniones en cuanto afectados e interesados especiales en los asuntos urbanísticos y en las decisiones que puedan afectarlos; la forma como se les vincula en dichos trámites especiales, está

condicionada por la ley a la citación que se hará por correo a la dirección que se conozca, si no hay otro medio más eficaz. Sólo si la citación no fuere posible o pudiere resultar demasiado costosa o demorada se podrá hacer la publicación en un periódico de alta circulación local.

A todas luces resulta claro que el procedimiento seguido en el caso que se examina, no atendió a estos presupuestos procesales especiales señalados por la ley, cuando lo único que tenía que hacer el interesado, o Planeación Distrital, era enviar por correo la citación a PANAM, como tercero directamente interesado de las resultas de la decisión, a una dirección suficientemente conocida y que no era otra que la que se hallaba enfrente de una parte del predio respecto del cual se pide licencia de urbanización, es decir, nada más que atravesando la carrera 50 con calle 101, en uno de cuyos costados se encuentra la puerta principal de acceso a la mencionada fábrica.

Este espacio de terreno objeto de la "cesión" ofrecida por el solicitante de la licencia de urbanización y que es evidente prolongación de la carrera 50 en el sentido sur a norte, figura en los registros de las oficinas de Catastro, Obras Públicas, Alcantarillado y Acueducto del Distrito Capital y en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos desde hace más de 25 años y en consecuencia el derecho de participación de los vecinos de dicho predio, que lógica y físicamente se ven afectados por la nueva destinación de la franja de terreno, debió ser garantizado cuando menos en la posibilidad de su defensa con las comunicaciones correspondientes por correo que en ese sitio no son imposibles ni costosas.

Desde todo punto de vista, la Administración y la Sociedad solicitante de la licencia urbanística en la que se proyectó la "cesión" de una franja de terreno usada durante varios años como vía pública, debieron comunicar por correo a la Sociedad ahora peticionaria de la tutela, la iniciación de los trámites administrativos de licencia de urbanización y su conclusión, y solo demostradas las circunstancias señaladas en la ley de imposibilidad de la misma o de su enorme costo, podía procederse a adelantar la publicación que en estas materias funciona como subsidiaria.

Para efectos de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa especialmente protegidos por la Carta Fundamental y por la Ley en estas materias, debe entenderse que solo demostrando de modo expreso las dos circunstancias anteriores puede procederse a la

publicación en un periódico de alta circulación local.

En este sentido se encuentra que lo señalado por el artículo 5o. literal f) del Decreto 572 de 1991, de la Alcaldía mayor de Bogotá "Por el cual se reglamenta el procedimiento para la obtención de licencias para la urbanización de terrenos, construcción, ampliación, modificación, adecuación, reparación y demolición de edificaciones, la entrega de zonas de cesión y se establecen los procedimientos para la elaboración y aprobación de los proyectos técnicos y todos los requisitos complementarios, en el área urbana de Santafé de Bogotá, D.C.", invocado por Planeación Distrital y por la Sociedad impugnadora (COLCAR) sólo procede cuando la citación por correo a la dirección que se conozca del tercero directamente interesado en la decisión, no fuere posible o pudiere resultar demasiado costosa o demorada; estas últimas hipótesis deben aparecer expresamente señaladas en la parte motiva de la providencia, o en la solicitud de licencia y de cualquier modo estar debidamente sustentadas.

Estima la Corte que no puede invocarse una norma reglamentaria de carácter local para desconocer el sentido y los términos expresos de las normas legales de orden nacional; empero, encuentra la Corte que la referida disposición reglamentaria tampoco tiene el alcance que se le da por la Administración y por los impugnantes, puesto que como documento anexo a la solicitud del licencia para la urbanización de terrenos, la publicación de los datos del formato de comunicación a los vecinos (artículo 5o. literal f. Dto. 572/91, Alcaldía de Bogotá), sólo puede existir una vez cumplidos los presupuestos legales señalados por las disposiciones superiores que se citan.

Así examinadas las cosas esta Sala encuentra que debe ordenarse la tutela de los derechos constitucionales al debido proceso y al derecho de defensa de la sociedad peticionaria, desconocidos por las resoluciones 031 y 555 de 1992 proferidas por el departamento administrativo de Planeación Distrital; empero, como contra las mencionadas actuaciones administrativas proceden los recursos y las acciones judiciales de naturaleza contencioso administrativa para efectos de obtener su anulación judicial, en esta oportunidad la tutela reclamada se concederá sólo como mecanismo transitorio para evitar los perjuicios irremediables que se desprenden de la mencionada violación a los derechos constitucionales fundamentales citados. Estos perjuicios evidentemente resultarían del cierre definitivo de una vía publica por la que se transita desde hace más de veinticinco años, tal y como

aparece acreditado por los documentos aportados por el apoderado de la sociedad peticionaria, y por la cual esta y sus empleados, clientes y proveedores acceden a la planta industrial ubicada en uno de los costados de aquella.

En este caso encuentra la Corte que no existe razón para pronunciarse sobre los restantes derechos reclamados por la sociedad peticionaria (Derecho de Propiedad y Derecho al uso del espacio público), ya que las eventuales situaciones subjetivas y de carácter patrimonial que se desprenden de las actuaciones bien pueden ser discutidas ante los jueces ordinarios o especializados de lo contencioso administrativo que resulten competentes si es del caso.

No sobra advertir a la entidad administrativa vinculada a estas actuaciones, que de conformidad con lo dispuesto por la Carta Fundamental y por la Ley 09 de 1989, debe tener en cuenta todas las circunstancias y las varias especificaciones de carácter urbanístico y social que se encuentran en un examen detenido de la zona en la que se ubica la parcial prolongación de la Carrera 50 en sentido sur-norte después de la Calle 101, puesto que estas materias no pueden ser atendidas con los criterios superficiales y aparentemente formalistas como los que se invocan en las actuaciones impugnadas en este caso con fines de tutela judicial de los derechos constitucionales fundamentales.

De otra parte, basta con la determinación de la violación del debido proceso y del derecho de defensa para decretar el amparo solicitado con carácter transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sin que sea necesario adelantar mayores consideraciones en relación con los otros argumentos que se han destacado.

En consecuencia, la tutela solicitada se concede hasta por el término de cuatro (4) meses mientras se ejercen las acciones judiciales que proceden contra las citadas resoluciones; además, en esta sentencia no se ordenará la suspensión provisional de las actuaciones administrativas mencionadas, porque este tipo de decisiones judiciales son de competencia expresa de los Tribunales Contencioso Administrativos y del Consejo de Estado. Esta decisión se contrae a ordenar que las autoridades comprometidas en la ejecución de las mencionadas resoluciones 031 y 555 de 1992, del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, deben abstenerse de cumplir las partes de las mismas en las que se aprueba la cesión al Distrito Capital de una franja de terreno que está comprendida en la prolongación de la carrera 50 en sentido sur-norte desde la calle 101, por ser este el punto

en el que se afecta a la sociedad peticionaria.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión de Sentencias relacionadas con la acción de tutela, administrando justicia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- REVOCAR LAS SENTENCIAS relacionadas con la acción de la referencia, proferidas por el Juzgado Noveno Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el 23 de Noviembre de 1992, y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá el 26 de Enero de 1993.

Segundo.- Conceder, como mecanismo transitorio y hasta por el término de cuatro (4) meses desde la fecha de notificación de esta providencia, la tutela solicitada por la sociedad peticionaria en favor de su derecho constitucional a la defensa y al debido proceso desconocido con ocasión de la actuación administrativa que condujo a la expedición de las resoluciones 031 y 555 de 1992 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

En consecuencia, durante dicho término, las autoridades del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y las demás autoridades administrativas del Distrito Capital que tengan relación con el cumplimiento de la parte de aquellas resoluciones relacionadas con la "cesión" de la franja de terreno constituida por la prolongación de la Carrera 50 con Calle 101 frente a las instalaciones de la fábrica de PANAM del plano urbanístico de Santafé de Bogotá, deberán abstenerse de cumplir o hacer cumplir la parte de la resolución 031 de febrero 7 de 1992, que acepta y convalida la mencionada cesión.

Tercero.- Comunicar la presente decisión al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, a la Secretaría General de la Alcaldía del Distrito Capital, a la Secretaria de Obras Públicas y al Departamento Administrativo de Catastro del mismo Distrito.

Cuarto.- Comunicar la presente decisión al Juzgado Noveno Civil del Circuito de Santafé de Bogotá para los efectos de la notificación a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto.- Comunicar la presente decisión al Doctor LUIS FELIPE VERGARA CABAL, apoderado de la Sociedad COLCAR LTDA.

Notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ JORGE ARANGO MEJIA

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria