

Sentencia T-255/07

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia por incuria del demandante para ejercer las acciones ordinarias

Resulta contrario a la naturaleza de la acción de tutela reclamar contra actos de la administración, argumentando perjuicios derivados de la incuria propia de quien dejó vencer los términos judiciales, no ejerció las acciones ordinarias en tiempo y considera que el mecanismo excepcional previsto en el artículo 86 de la Carta Política, podría serle útil para eludir el cumplimiento de obligaciones exigibles por la administración.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL EFICAZ-Omisión del actor para ejercer las acciones contencioso administrativas

Aparece demostrado que el accionante tuvo a su disposición otro mecanismo de defensa judicial y no lo ejerció oportunamente; es decir, en el presente caso no se cumple la condición de procedibilidad relacionada con la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial. El demandante tuvo a su disposición la posibilidad de ejercer las acciones contencioso administrativas, debido a su propia negligencia omitió esta clase de actuación.

Referencia: expediente T-1489277

Acción de tutela instaurada por Antonio Ibla Rodríguez contra Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Santa Fe y Consejo de Justicia de Bogotá-.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991,

profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado 22 Penal del Circuito de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Antonio Ibla Rodríguez contra la Alcaldía Mayor de Bogotá -Alcaldía Local de Santa Fe y Consejo de Justicia-.

I. ANTECEDENTES

Mediante demanda presentada el 15 de agosto de 2006 ante el Juzgado Octavo Penal Municipal de Descongestión de Bogotá, el señor Antonio Ibla Rodríguez solicitó protección a sus derechos fundamentales, por considerar que la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Alcaldía Local de Santa Fe y el Consejo de Justicia, vulneró sus derechos a la igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia.

1. Hechos:

Actuando mediante apoderado judicial, el señor Ibla Rodríguez acudió ante la jurisdicción de tutela para reclamar protección a sus derechos fundamentales, exponiendo que la Alcaldía Local de Santa Fe adelantó una querrela en su contra por la violación de las normas que regulan el trámite previo a la iniciación de obras públicas en la ciudad de Bogotá D.C. Según el accionante, el día 24 de mayo de 2001 el inmueble de su propiedad, ubicado en la carrera 11 No 11-32/36/38/40/42/46/48, presentó daños estructurales como consecuencia de un incendio originado en un inmueble adyacente.

Durante los días posteriores a la conflagración, el señor Ibla Rodríguez procedió a retirar los escombros; el 30 de agosto de 2001, fue presentada una queja anónima ante la Alcaldía Local de Santa Fe, denunciando la demolición sin licencia del inmueble de propiedad del accionante. El inmueble fue declarado patrimonio cultural por medio del decreto No 606 del 26 de julio de 2001.

Con ocasión del proceso iniciado ante la Alcaldía Local de Santa Fe, el señor Ibla Rodríguez rindió descargos el día 4 de octubre de 2001, explicando que en el inmueble no se venía adelantando ninguna obra, como tampoco la demolición total o parcial del mismo. En concepto del demandante, ante la Alcaldía Local de Santa Fe se aportaron pruebas

suficientes para demostrar que el inmueble no estaba siendo demolido.

Luego de llevar a cabo el trámite correspondiente, la Alcaldía Local de Santa Fe profirió la resolución No 018 del 25 de febrero de 2002, ordenando al señor Ibla Rodríguez que procediera a la reconstrucción total del inmueble, pues la Alcaldía encontró que en el lugar se había llevado a cabo una demolición. Contra este acto administrativo se interpusieron los recursos de reposición y apelación y el caso fue llevado ante el Consejo de Justicia de Bogotá, autoridad que mediante el acto administrativo No 001 del 20 de noviembre de 2002, confirmó la decisión adoptada por la Alcaldía Local de Santa Fe.

El accionante no cumplió lo ordenado por las autoridades distritales, argumentando el elevado costo de la obra, pues, según él, los trabajos tienen un valor aproximado de trescientos millones de pesos (\$300.000.000.00). En septiembre de 2005, la Personería Distrital de Bogotá solicitó a la Alcaldía Local de Santa Fe y al Consejo de Justicia la revocatoria directa de los actos administrativos proferidos durante el trámite de la vía gubernativa, al cabo de la cual se ordenó al señor Antonio Ibla Rodríguez que procediera a la reconstrucción del inmueble ilegalmente demolido. A esta petición respondieron las autoridades distritales negándose a revocar los actos administrativos y explicando que la decisión fue adoptada como consecuencia de la valoración de las pruebas obrantes en el respectivo expediente.

En concepto del accionante, el Consejo de Justicia no valoró adecuadamente las pruebas que hacían parte del expediente, lo cual dio lugar “a una vía de hecho administrativa” y a la violación del debido proceso. Por esta razón, consideran que la demanda de amparo es procedente, toda vez que fueron expedidos actos administrativos por una autoridad pública sin el fundamento objetivo propio de esta clase de decisiones, las cuales, en criterio del actor, son el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que trajo como consecuencia la vulneración de sus derechos fundamentales.

Concluye el accionante solicitando que se ordene la revocatoria de los actos administrativos expedidos por las autoridades distritales, “buscando reencauzar la actuación de la administración pública bajo los parámetros de constitucionalidad y legalidad que son extrañados dentro de la actuación seguida en el presente caso”.

2. Trámite Procesal

La demanda fue repartida el 15 de agosto de 2006, correspondiendo al Juzgado Octavo Penal Municipal de Descongestión de Bogotá, quien mediante providencia del 16 de agosto del mismo año admitió la demanda y ordenó la notificación de la misma a la Alcaldía Local de Santa Fe, al Consejo de Justicia y a la Personería Distrital de Bogotá, a ésta última para que explicara las razones por las cuales solicitó la revocatoria directa de los actos administrativos impugnados mediante la acción de tutela.

3. Respuestas de las entidades demandadas

3.1. Alcaldía Local de Santa Fe

La Alcaldía Local se dirigió al Juez de Tutela para explicar que ante ella se llevó a cabo el trámite previo a la imposición de una sanción, por cuanto se determinó que el señor Ibla Rodríguez ordenó la demolición del inmueble con posterioridad al requerimiento formulado por la asesora de obras, diligencia que se llevó a cabo el 18 de septiembre de 2001, durante la cual se determinó la inexistencia de muros, tal como consta en el registro fotográfico; además, la autoridad distrital estableció que la demolición de tales muros fue posterior al incendio, pues éste afectó sólo la estructura de madera que soportaba la cubierta del edificio, la cual colapsó sin afectar los muros de la edificación.

Según lo expresado por la Alcaldesa Local de Santa Fe, la autoridad pública aplicó lo dispuesto en la ley de reforma urbana, de acuerdo con la cual es deber de la administración proceder a recuperar los inmuebles que en virtud de su carácter de conservación deben mantenerse a través de la historia y que debido a las intervenciones ilegales han sido afectados, todo para garantizar su conservación.

3.2 Consejo de Justicia de Bogotá

El Consejo de Justicia se dirigió al Juez de Tutela explicándole que en el presente caso el señor Ibla Rodríguez fue sancionado por una infracción urbanística, originada en la violación al régimen de obras y urbanismo, respecto del cumplimiento del deber de conservación de inmuebles declarados como de conservación arquitectónica, de acuerdo con lo establecido en la ley 388 de 1997, modificada por la ley 810 de 2003.

Para la Corporación, el proceso administrativo se adelantó según lo dispuesto en la ley,

valorando las pruebas que obraban en el expediente, según las cuales el sancionado ejecutó una demolición sin contar con la debida autorización de la Alcaldía Local. La conducta atribuida al accionante contó con el soporte probatorio suficiente, sin que se haya tratado de una posición personal, pues los seis (6) vocales que integran el Consejo de Justicia estuvieron de acuerdo en adoptar la decisión que ahora nuevamente es atacada.

Concluye la Corporación explicando la improcedencia de la acción de tutela en el presente caso, por la existencia de otro medio judicial de defensa, representado por las acciones contencioso administrativas previstas en el código de la especialidad.

3.3 Personería de Bogotá D.C.

La Personería de Bogotá D.C., representada por el Personero Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, hizo llegar un escrito explicando los motivos que llevaron a la Entidad a solicitar la revocatoria directa de los actos administrativos proferidos por la Alcaldía Local de Santa Fe y por el Consejo de Justicia. Recordó que en aquella oportunidad el Ministerio Público se propuso demostrar que tales actos fueron dictados desconociendo las reglas del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, circunstancia que llevaba a considerarlos contrarios a la Constitución. De esta manera se configuraba la primera de las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, que permite a la autoridad revocar su propio acto.

De manera textual la Personería de Bogotá D.C. expresó: "... se impuso al presunto infractor una obligación con la que no se le podía agravar jurídicamente, porque el supuesto de hecho en que supuestamente debía estar apoyada una decisión de esa magnitud no estaba debidamente acreditado en el caudal probatorio vertido en la querrela y a la fecha presente sigue sin tener el respectivo respaldo de su existencia: hablamos del hecho de que LA DEMOLICIÓN cuya autoría se atribuye al propietario del predio en realidad no ha sido probada, a pesar de que el inmueble, por otras razones haya resultado averiado de manera severa".

3.4 Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. -Secretaría de Gobierno-

Este Despacho explica que a la Secretaría de Gobierno le corresponde contestar las demandas de tutela a través de las cuales se controvierten actuaciones administrativas de

las alcaldías locales. Luego de hacer un recuento de las normas aplicables a los actos de las autoridades distritales, cita el artículo 86 del decreto 1421 de 1993, que en su numeral 6º impone a los alcaldes locales la atribución de vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. Asimismo, cita los artículos 99 y 106 de la ley 388 de 1997, que regula el otorgamiento de licencias y la imposición de sanciones, entre las cuales aparece la obligación de reconstrucción de inmuebles de conservación cuando la actividad ejecutada sin licencia consista en la demolición de un edificio de valor cultural, histórico o arquitectónico.

La Secretaría de Gobierno explica el comportamiento de la Alcaldía Local de Santa Fe a partir de lo dispuesto en la ley 388 de 1997, teniendo en cuenta que el señor Ibla Rodríguez rindió descargos y manifestó que en el lugar no se estaba adelantando ninguna obra, sino la recolección de escombros y de algunos elementos afectados por la conflagración; la autoridad distrital efectuó visita de verificación y encontró que se trataba de un inmueble de dos pisos, que en el primero existían cuatro (4) locales y en el segundo no existían muros, sino vigas de madera.

La Alcaldía Local de Santa Fe tomó la decisión teniendo en cuenta que se trata de un bien de interés cultural con categoría de conservación tipológica, como también considerando las declaraciones de algunos testigos que vieron al señor Ibla Rodríguez dirigir trabajos destinados a tumbar muros del segundo piso deteriorando las instalaciones. La Secretaría de Gobierno reitera que los actos administrativos proferidos en el presente caso fueron legalmente notificados, contra ellos se interpusieron los recursos propios de la vía gubernativa, merced a los cuales el Consejo de Justicia concluyó que el señor Ibla Rodríguez era acreedor a la sanción prevista en el artículo 106 de la ley 388 de 1997.

Concluye la Administración Distrital expresando que la acción de tutela no es procedente en este caso, debido a la existencia de otros mecanismos judiciales, toda vez que se trata de controvertir actos administrativos respecto de los cuales proceden las acciones contenciosas previstas en el ordenamiento jurídico.

II. DECISION OBJETO DE REVISIÓN

El asunto correspondió en primera instancia al Juzgado Octavo Penal Municipal de Descongestión de Bogotá, quien consideró que la acción de tutela era improcedente,

teniendo en cuenta que el actor ejerció los mecanismos de defensa ante las autoridades distritales en relación con actos de la administración expedidos con fundamento en las pruebas que obraban en el expediente, tales como los informes de verificación, según los cuales en el segundo piso de la edificación fueron demolidos los muros en época posterior a la del siniestro.

Luego de analizar el acervo probatorio que sirvió a la Alcaldía Local para adoptar la decisión atacada mediante la acción de tutela, el a quo concluyó que la misma fue consecuente con el trámite previsto en la ley, por lo cual concluyó que la autoridad pública no desconoció las reglas del debido proceso.

Impugnación

El accionante impugnó la decisión reiterando que los actos administrativos proferidos por la Alcaldía Local y el Consejo de Justicia no tuvieron en cuenta las pruebas que obraban en el expediente.

Segunda instancia

El Juzgado Veintidós Penal del Circuito de Bogotá confirmó la decisión impugnada al determinar que la demanda incoada por el señor Antonio Ibla Rodríguez no cumplió con el requisito de inmediatez que caracteriza a la acción de tutela, pues el actor dejó transcurrir más de tres (3) años para acudir ante la jurisdicción de tutela, a lo cual el Despacho agregó que el demandante cuenta con otro medio de defensa judicial para reclamar la protección de sus derechos.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo mencionado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral 9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Selección por parte de la Corte Constitucional

El expediente T-1489277, correspondiente a la petición de amparo formulada por el señor Antonio Ibla Rodríguez, fue sometido a la Sala de Selección Número 9, la cual, mediante auto del 15 de diciembre de 2006, resolvió asignar el asunto a la Sala Novena de Revisión.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si la acción de tutela incoada por el señor Antonio Ibla Rodríguez contra la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., es procedente para atacar los actos administrativos mediante los cuales le fue impuesta una sanción originada en el incumplimiento de las normas aplicables en materia urbanística, cuando se trata de la demolición de inmuebles que han sido declarados patrimonio histórico y cultural de la ciudad.

3. Carácter subsidiario de la acción de tutela

3.1. La acción de tutela representa un mecanismo excepcional y extraordinario para acudir ante la autoridad en eventos en los cuales el ordenamiento jurídico no prevea un medio jurisdiccional eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Esta afirmación ha sido reiterada de manera constante durante varios años por la Corte Constitucional¹; la misma tiene asidero en el texto del artículo 86 superior que establece:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares

encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”. (Subraya la Sala).

3.2. A partir del inciso tercero del artículo 86 de la Carta Política la jurisprudencia ha explicado que la acción de tutela no constituye un medio alternativo que pueda ser empleado de manera indiscriminada por el accionante, como tampoco un mecanismo que pueda servir para reemplazar las demás acciones judiciales, pues dar vía a hipótesis como éstas significaría desconocer la estructura jurisdiccional del Estado, las competencias asignadas a cada uno de sus órganos y las reglas propias de cada uno de los procesos regulados mediante los códigos de las distintas especialidades.

3.3. Desde los primeros pronunciamientos la Corte Constitucional advirtió que esta acción se caracteriza por su naturaleza subsidiaria e inmediata. Estas dos características han sido ampliamente explicadas por la Corporación de la siguiente manera:

“La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: la primera por cuanto tan sólo resulta procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de instrumento constitucional o legal diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, esto es, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (artículo 86, inciso 3°, de la Constitución); la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituída como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza.² Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.

En otros términos, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o

la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable entendido éste último como aquél que tan sólo puede resarcirse en su integridad mediante el pago de una indemnización (artículo 6º del Decreto 2591 de 1991).

Así, pues, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria.

La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.³ (Subrayas no originales).

Carácter excepcional de la acción de tutela contra actos de la administración

3.4. La acción judicial prevista en el artículo 86 superior es, como se ha dicho, un mecanismo subsidiario o residual para la protección de los derechos fundamentales; por esta razón, cuando se trata de controvertir judicialmente decisiones de la administración pública, la regla general es que la vía para este propósito la constituyan las acciones contencioso administrativas previstas en el código de la especialidad.

Esta afirmación encuentra fundamento jurídico en el texto del inciso tercero del artículo 86 de la Carta Política, desarrollado mediante el numeral 1º. del artículo 6º. del Decreto 2591 de 1991, según el cual:

“La acción de tutela no procederá: 1º Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

3.5. Además, el legislador previó hipótesis en la cuales el juez podría de manera excepcional tramitar procesos de tutela contra actos administrativos, siempre y cuando se diera alguna de las siguientes circunstancias:

1. Según el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, que refiere a algunas medidas provisionales que puede adoptar el juez de tutela para la protección de los derechos fundamentales: “Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la ejecución del acto concreto que lo amenace o vulnere”; o

2. Según el último inciso del artículo 8º del Decreto 2591 de 1991: “Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso”.

3.6. Como se observa, el constituyente y el legislador concibieron la acción de tutela como un remedio extraordinario ante la ausencia de instrumentos eficaces para brindar protección a los derechos fundamentales, razón por la cual este mecanismo resulta improcedente cuando el titular del derecho amenazado o puesto en peligro, cuenta o ha contado con la posibilidad de ejercer las acciones ordinarias o especiales ante las autoridades jurisdiccionales creadas y habilitadas para conocer de los litigios originados en actos de la administración.

Como lo ha señalado la Corte, el ejercicio indiscriminado de la acción de tutela contra actos de la administración cuando proceden otros mecanismos judiciales de defensa, puede acarrear, entre otras, las siguientes consecuencias:

“(…) la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela

entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior)⁴ y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios)⁵.

3.7. Atendiendo a la naturaleza excepcional y subsidiaria de la acción de tutela, no está constitucionalmente permitido utilizar este mecanismo para controvertir decisiones administrativas respecto de las cuales el interesado no ejerció en tiempo las acciones judiciales respectivas, pues el instrumento previsto en el artículo 86 de la Carta Política no representa un medio para que las partes de un proceso ordinario puedan revivir términos precluidos, como tampoco es dable ejercer esta acción para someter nuevamente ante la administración situaciones respecto de las cuales se ha agotado legalmente el trámite propio de la vía gubernativa, más aún cuando por negligencia del interesado ha transcurrido un periodo tan extenso que haría improcedente el trámite de la demanda de amparo por desconocimiento del principio de inmediatez.

3.8. La jurisprudencia ha explicado las circunstancias dentro de las cuales se podría ejercer la acción de tutela contra una decisión de la administración; se trata de eventos en los cuales el juez de tutela llegue a la convicción de que a pesar de la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, es necesario conceder el amparo como mecanismo transitorio debido a la presencia de un perjuicio que sólo podría ser remediado temporalmente con la decisión del juez. Sobre esta materia la Corte ha explicado:

“Para reconocer esas situaciones de facto en las que se debe encontrar una persona para que la acción de tutela proceda de manera excepcional contra actos administrativos, deben observarse ciertas condiciones que la hacen procedente, éstas son: (1) Que se produzca de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo; (3) que su ocurrencia sea inminente; (4) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la

que se encuentra; y, (5) que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”67.

3.9. El carácter excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos se ve reforzado con los condicionamientos establecidos cuando el accionante solicita el amparo como mecanismo transitorio, pues en este caso deberá demostrar que afronta el riesgo cierto de sufrir un perjuicio irremediable, situación que además debe ser inminente y no susceptible de ser evitada con los medios judiciales ordinarios.

En este orden de ideas, resulta contrario a la naturaleza de la acción de tutela reclamar contra actos de la administración, argumentando perjuicios derivados de la incuria propia de quien dejó vencer los términos judiciales, no ejerció las acciones ordinarias en tiempo y considera que el mecanismo excepcional previsto en el artículo 86 de la Carta Política, podría serle útil para eludir el cumplimiento de obligaciones exigibles por la administración.

4. Análisis del caso concreto

4.1. Según las pruebas que obran en el expediente, mediante el Decreto 606 de 2001 las autoridades distritales declararon como bien de interés cultural, categoría conservación tipológica, el inmueble de propiedad del accionante, para preservar la arquitectura como elemento primordial de la memoria de los pueblos. Luego de verificar el estado de la edificación, la Alcaldía Local de Santa Fe, mediante la resolución No. 018-02-I.O. del 25 de febrero de 2002, ordenó al señor Ibla Rodríguez proceder a la construcción provisional del cerramiento en madera para garantizar la seguridad a los habitantes y transeúntes del sector, para lo cual le otorgó un plazo de diez (10) días (Fl. 88 del cuaderno principal).

4.2. Contra esta decisión se interpusieron los recursos de la vía gubernativa, dando lugar a la expedición del acto administrativo No. 001 del 20 de noviembre de 2002, mediante el cual el Consejo de Justicia de Bogotá concluyó que en el inmueble se dieron actividades de demolición respecto de un bien declarado de interés cultural y conservación tipológica; es decir, el propietario infringió las normas que impiden realizar actos de demolición sin contar con permiso para ello, haciéndose acreedor a las sanciones previstas en el régimen urbanístico.

4.3. En el numeral cuarto del acto administrativo No. 001 del 20 de noviembre de 2002, quedó consignado: “Contra éste acto, no procede ningún recurso y queda agotada la vía gubernativa”. (Fl. 94 del cuaderno principal). Es decir, a partir de la notificación de esta decisión administrativa el señor Ibla Rodríguez podía acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa para demandar la nulidad y pedir el restablecimiento de los derechos que, según él, fueron vulnerados por las autoridades distritales.

4.4. A folio 6 del cuaderno principal el apoderado judicial del accionante manifiesta que conoció del caso en febrero de 2005, que en su concepto las autoridades desconocieron el ordenamiento jurídico al imponer a su representado la obligación de adoptar medidas de seguridad relacionadas con el inmueble de propiedad del señor Ibla Rodríguez y que por esta razón acudió a la Personería Distrital, quien finalmente solicitó la revocatoria directa del acto administrativo que ahora resulta nuevamente controvertido mediante acción de tutela.

4.5. Para la Sala de Revisión es evidente que la petición de amparo formulada por el señor Antonio Ibla Rodríguez es improcedente, por cuanto agotada la vía gubernativa y notificada la decisión, pudo ejercer las acciones judiciales ordinarias contra los actos expedidos por la Alcaldía Local de Santa Fe y el Consejo de Justicia, particularmente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho⁸, actuación que por incuria propia no fue adelantada, generándose la situación que ha dado lugar a la presente demanda de tutela.

El ejercicio de la acción de tutela y el trámite que con él se inicia están sujetos a las condiciones mínimas de procedibilidad previstas en la Constitución Política y en la ley, entre ellas la relacionada con la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial que permita al afectado acudir ante las autoridades para reclamar protección judicial eficaz. Sin el cumplimiento de estas condiciones la acción de tutela resulta improcedente, circunstancia que impide al juez de tutela adentrarse en el análisis sustantivo de la demanda; es decir, sólo podrá tomarse una decisión de fondo sobre el asunto planteado, cuando se cumplan las condiciones de procedibilidad establecidas en el ordenamiento jurídico.

En el asunto que ahora es sometido a revisión de la Sala aparece demostrado que el accionante tuvo a su disposición otro mecanismo de defensa judicial y no lo ejerció oportunamente; es decir, en el presente caso no se cumple la condición de procedibilidad relacionada con la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, razón por la cual la

Corte Constitucional se abstendrá de adentrarse en el estudio de las decisiones adoptadas durante el trámite previo a la expedición de los actos administrativos impugnados a través de la demanda de amparo presentada por el señor Ibla Rodríguez.

4.6. De otra parte, del examen de las pruebas que obran en el expediente no aparece demostrado que el accionante se encuentre en la posibilidad de sufrir un perjuicio irremediable; es decir, la Sala tampoco encuentra mérito para conceder la tutela como mecanismo transitorio.

4.7. En conclusión, la Sala considera que el demandante tuvo a su disposición la posibilidad de ejercer las acciones contencioso administrativas, debido a su propia negligencia omitió esta clase de actuación y, por lo mismo, teniendo en cuenta el carácter residual de la acción de tutela, los jueces de instancia consideraron improcedente la petición de amparo, actuación que se aviene a lo establecido en el ordenamiento jurídico y en la jurisprudencia, razón por la cual la Corte Constitucional confirmará la decisión adoptada por el Juzgado Veintidós Penal del Circuito de Bogotá, D.C.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR el fallo proferido el 20 de octubre de 2006 por el Juzgado Veintidós Penal del Circuito de Bogotá, mediante el cual fue confirmada la decisión de negar el amparo solicitado por el ciudadano ANTONIO IBLA RODRIGUEZ.

Segundo. Por secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sobre el carácter residual de la acción de tutela se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-007 de 1992, SU-646 de 1999, T-408 de 2002, T-432 de 2002, T-771 de 2004, T- 1277 de 2005 y T-1112 de 2005.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia N° T-1. Abril 3 de mil novecientos noventa y dos (1992)

3 Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Cfr. Sentencia T-249 de 2002.

5 Corte Constitucional, Sentencia C-514 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynnet.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-359 de 2006. M.P. Jaime Araújo Rentería.

7 Ver sentencias T-771 de 2004, T-600 de 2002 y SU 086 de 1999.

8 Esta acción se encuentra consagrada en el artículo 85 del código contencioso administrativo. Su texto es el siguiente:

“ARTICULO 85. ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pago indebidamente”.

El término de caducidad de esta acción está previsto en el artículo 136-2 del mismo código. Su texto es el siguiente:

“ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES.

(...)

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”.