

Sentencia T-267/02

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para establecer irregularidad en expedición de acto administrativo/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL EFICAZ-Irregularidad en expedición de acto administrativo

Pretender que por vía de tutela se haga un pronunciamiento sobre una irregularidad consistente en falta de competencia de un funcionario para la expedición de un acto administrativo, cuando conforme al artículo 84 del C.C.A., ese vicio puede ser objeto de control de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no es procedente, entre otras cosas, porque en este caso no salta de bulto, no es ostensible, sino controvertible, como quiera que a lo largo de la actuación han existido dos interpretaciones jurídicas sobre el particular. La acción de tutela, según el querer del Constituyente es de carácter residual, solamente es procedente ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, que no es el caso que nos ocupa.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Competencia para juzgar controversias y litigios administrativos/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Controversias sobre restitución del Coliseo el Campín

Referencia: expediente T-564941

Peticionario: José Edilberto Martínez Peláez en representación de Coinverpro Ltda.

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil dos (2002).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo

ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número tres ordenó la selección del mencionado expediente por auto de 14 de marzo de 2002.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano José Edilberto Martínez Peláez, actuando como representante legal de la Compañía de Inversiones y Proyectos Coinverpro Ltda., instauró acción de tutela en contra del Consejo de Justicia Distrital y Alcaldía Local de Teusaquillo, por considerar que incurrieron en vía de hecho en la expedición de los actos administrativos, 888 de 4 de diciembre, 890 de 6 de diciembre y 907 de 18 de diciembre del año 2001, mediante los cuales se revocó la Resolución 308 de 26 de abril de 2001 proferida por la Alcaldía Local de Teusaquillo.

Los supuestos fácticos en que se fundamenta la acción de tutela se resumen así:

1. Que la Junta Administradora Seccional de Deportes del Distrito Especial de Bogotá, mediante contrato No. 002 de 1994 entregó en arrendamiento a la Compañía de Inversiones y Proyectos Ltda., el Coliseo Cubierto El Campín, por el término de diez años contados a partir del 11 de enero de 1994, contrato que fue terminado unilateralmente por el arrendador mediante la Resolución No. 0089 de 23 de febrero de 1994 disponiendo la restitución del bien entregado, y con fundamento en la cual se inició por parte de la Junta Administradora de Deportes de Bogotá, el proceso administrativo de restitución del inmueble -Coliseo Cubierto El Campín-, ante la Alcaldía Local de Teusaquillo, invocando como fundamento legal los artículos 376, literal e y 447 del Código de Policía de Bogotá.

2. Iniciado el trámite correspondiente, la Alcaldía Local de Teusaquillo se abstuvo de proceder a la restitución solicitada aduciendo falta de competencia de ese despacho para proceder a la restitución “en razón de la naturaleza de bien fiscal del inmueble a restituir”, suscribiendo la respectiva constancia en el acta de la diligencia llevada a cabo el 24 de agosto de 1994, dejando a las partes en libertad de acudir a la justicia ordinaria de conformidad con lo preceptuado por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993. Dicha decisión fue recurrida extemporáneamente por la Administración, razón por la cual el recurso fue rechazado, quedando en firme la decisión adoptada.

3. El 26 de abril de 2001, el Alcalde Local de Teusaquillo, por petición de la Junta Administradora de Deportes de Bogotá, avocó nuevamente el expediente No. 002 de 1994 y

expidió la Resolución No. 308, ordenando el archivo de las diligencias con fundamento en la falta de competencia de las Alcaldías Locales para restituir bienes de uso fiscal dados en arrendamiento, decisión que fue recurrida por la Defensoría del Espacio Público y por la Personería Local de Teusaquillo, negándose la reposición, motivo por el cual la actuación fue remitida al Consejo de Justicia Distrital, entidad que mediante acto administrativo No. 888 de 4 de diciembre de 2001 desató el recurso interpuesto revocando la resolución citada y ordenando adelantar la actuación necesaria con el fin de restituir el Coliseo Cubierto El Campín en el menor tiempo posible.

Para complementar la decisión adoptada mediante el acto administrativo No. 888 mencionado, el Consejo de Justicia Distrital profiere el acto administrativo No. 890 de 6 de diciembre de 2001, precisando que la orden de restituir el Coliseo El Campín implicaba además la revocatoria de la decisión proferida en la diligencia de restitución de 24 de agosto de 1994. Ante esta decisión, Coinverpro Ltda. solicitó aclaración de las decisiones contenidas en los actos administrativos citados (888 y 890 de 2001), con el objeto de tener claridad sobre el fundamento constitucional y legal que se tuvo en cuenta para pronunciarse sobre la decisión adoptada en la diligencia de restitución de 24 de agosto de 1994, teniendo en cuenta que dicho asunto no fue objeto del recurso de apelación. Dicha solicitud fue resuelta en forma negativa por medio del acto administrativo No. 907 de 18 de diciembre de 2001.

4. Aduce el apoderado de la compañía demandante, que en abierto abuso del derecho y en detrimento del debido proceso, el Consejo de Justicia Distrital el 18 de diciembre de 2001 devolvió el proceso al Alcalde Local de Teusaquillo sin esperar que la decisión quedara en firme, según lo dispuesto por el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, y en ese estado procesal, es decir, sin esperar la ejecutoria y firmeza del acto, el alcalde mencionado el mismo día (18 de diciembre), fijó la hora de las 10.30 de la mañana para la restitución del Coliseo Cubierto El Campín.

Según la compañía accionante, mediante esa actuación grosera de las entidades ahora demandadas, Coinverpro Ltda. fue despojada de la tenencia legal del Coliseo Cubierto El Campín, pues en la diligencia de restitución se le coartó el derecho legítimo de defensa e igualdad ante la ley.

5. En síntesis, el accionante considera que en las actuaciones adelantadas por las entidades demandadas, se incurrió en las siguientes vías de hecho:

5.1. Haber conocido contra expresa prohibición legal del recurso de apelación contra un acto de ejecución, como lo es la Resolución No. 308 de 26 de abril de 2001, mediante la cual se ordenó el archivo de las diligencias.

5.2. Haber conocido contra expresa prohibición legal sobre el acto definitivo creador de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, proferido por la Alcaldía Local de Teusaquillo en diligencia de 24 de agosto de 1994, que no fue materia de recurso y, que por lo demás, se encontraba ejecutoriado desde hacía más de siete años, sin contar para ello con el consentimiento expreso de Coinverpro Ltda.

5.3. Haber desconocido en forma protuberante que respecto de las Resoluciones No. 089 de 23 de febrero de 1994 y 0193 de 29 de marzo del mismo año (acto administrativo complejo), proferidas por la Junta Administradora Seccional de Deportes de Bogotá, con base en las cuales se ordenó la restitución del Coliseo Cubierto El Campín, había operado el fenómeno jurídico de la pérdida de fuerza de ejecutoria de ese acto administrativo complejo, por haber transcurrido más de cinco años de estar en firme sin que la administración lo hubiera ejecutado.

5.4. Haberse materializado el acto administrativo complejo (888, 890 y 907 de 6, 6 y 18 de diciembre respectivamente), sin estar debidamente en firme.

5.5. Haberse impedido el derecho de defensa de Coinverpro Ltda. dentro de la diligencia de restitución, al no darse curso a la solicitud de impedimento del funcionario que conoció de dicha diligencia.

6. Solicita el accionante que le sean tutelados los derechos fundamentales al debido proceso, al juez natural, a la defensa e imparcialidad, conculcados a Coinverpro Ltda. por el Consejo de Justicia Distrital y por el Alcalde Local de Teusaquillo. En consecuencia, solicita que se dejen sin efectos los actos administrativos 888, 890 y 907 de 4, 6 y 18 de diciembre de 2001; así mismo, solicita que se decrete la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de 18 de diciembre de 2001, dejando las cosas en el momento en que se encontraban en ese momento.

Réplica

1. El Consejo de Justicia de Bogotá, solicitó desestimar las pretensiones de la Compañía Coinverpro Ltda., aduciendo en primer lugar que la diligencia del 24 de agosto de 1994, mediante la cual la Alcaldía Local de Teusaquillo se declaró incompetente para realizar la diligencia de restitución del Coliseo el Campín, no cumplió con lo dispuesto por los artículos 44, 47 y 48 del Código Contencioso Administrativo, razón por la cual dicho acto administrativo nunca cobro ejecutoria y, por tanto, la interposición del recurso de reposición no fue extemporáneo como se señaló en esa oportunidad.

Finalmente, luego de hacer un breve análisis sobre la naturaleza jurídica del Coliseo Cubierto El Campín, concluye que se trata de un bien destinado al uso público y, por ello, la competencia para adelantar la actuación tendiente a la restitución le correspondía al Alcalde Local de Teusaquillo.

2. Por su parte la Alcaldía Local de Teusaquillo, aduce que dentro de la actuación de restitución del Coliseo Cubierto El Campín no hubo ninguna violación al derecho fundamental al debido proceso, como quiera que los actos administrativos que sirvieron de soporte a dicha restitución, se encuentran revestidos de firmeza de conformidad con lo dispuesto por el artículo 62 del C.C.A..

Anota que el artículo 446 del Código de Policía de Bogotá establece la competencia del Alcalde Local en relación con la restitución del espacio público y, dispone que una vez ejecutoriada la providencia que ordena la restitución esta se llevará a cabo sin que se acepte ninguna oposición. Sin embargo, añade que pese a lo dispuesto en la norma citada, esa entidad escuchó a las partes en la respectiva diligencia con el fin de no violarles el derecho de defensa.

Indica que la acción de tutela solamente procede cuando el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial, que no es el caso de la compañía demandada. Finalmente agrega que en ningún momento se ha vulnerado el derecho al debido proceso, pues al contrario se ha actuado en cumplimiento de un deber constitucional, cual es la ejecución del acto administrativo 888 de diciembre 4 de 2001.

II. FALLOS DE INSTANCIA

Fallo de primera instancia

El Juzgado Quinto Penal Municipal de Bogotá, negó la acción de tutela impetrada por la empresa Coinverpro Ltda., aduciendo para ello, luego de citar el artículo 5 de la Ley 9ª de 1989, que del contexto procesal se observa que la naturaleza jurídica de la unidad deportiva El Campín, que comprende el estadio y el coliseo, tienen calidad de uso público destinado a la recreación activa de los habitantes de la capital y, por ende, no se puede desconocer que a la luz de la Carta Política los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, razón por la cual no pueden ser objeto de arrendamiento.

Adicionalmente, manifiesta el a quo que de las pruebas que obran en el proceso se puede colegir que la firma demandante ha estado presente en todas las diligencias adelantadas por la Alcaldía Local de Teusaquillo, y ha estado enterada de la expedición de todos los actos administrativos que se han proferido en el curso de toda la actuación, de suerte que no se vislumbra una violación del derecho fundamental al debido proceso. Aduce también que no se puede alegar la violación de la figura del juez natural dada la naturaleza jurídica del Coliseo El Campín, de donde deduce que por tratarse de un bien de uso público el Alcalde Local de Teusaquillo contaba con la competencia legal para proceder a la restitución de ese bien. Así las cosas, considera que no existe vulneración de ningún derecho fundamental.

Impugnación

Inconforme con la decisión del a quo, el apoderado de la Compañía de Inversiones y Proyectos Coinverpro Ltda., la impugnó formulando varios cargos contra la providencia objeto del recurso de apelación.

Señala que el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo establece la improcedencia de recurso alguno contra actos administrativos de ejecución, de donde resulta fácil concluir que la Resolución No. 308 de 2001, por medio de la cual se dispuso el archivo del expediente, fue ilegal al haber consagrado que contra dicho acto administrativo procedían los recursos de reposición y en subsidio apelación ante el Consejo de Justicia de Bogotá. Siendo ello así, carecía de competencia para admitir el recurso y menos pronunciarse sobre puntos que no fueron objeto del mismo, como fue la revocatoria del acto administrativo contenido de la diligencia del 24 de agosto de 1994.

También carecía de competencia por tratarse de un acto administrativo de policía que es inapelable, como quiera que según el Código de Policía de Bogotá (Acuerdo Distrital 18 de 1989, modificado por el Acuerdo 29 de 1993), señala taxativamente cuáles son los únicos autos apelables en materia de procedimiento de policía en Bogotá, sin que entre ellos figure el que ordena el archivo de una actuación legalmente concluida.

Igualmente aduce que la Alcaldía Local de Teusaquillo y el Consejo de Justicia de Bogotá, carecían de competencia para restituir bienes de uso público, pues si en gracia de discusión se acepta que el Coliseo El Campín es un bien de uso público, la Ley 472 de 1998 (Ley de Acciones Populares y de Grupo), estableció como derecho e interés colectivo, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, así como la defensa del patrimonio público, atribuyendo la competencia para conocer de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de dichas acciones a la Jurisdicción Administrativa; por ello, los alcaldes perdieron a partir de la vigencia de dicha ley la competencia para conocer de procesos de restitución relativos a bienes de uso público.

Con todo, luego de exponer las razones que a su juicio determinaban la falta de competencia de las entidades demandadas en el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, procede a explicar y tratar de demostrar in extenso, que el Coliseo El Campín no es un bien de uso público, por cuanto ha sido utilizado o administrado como reserva patrimonial para la producción de ventajas económicas de la administración, a través de varios contratos celebrados por la Junta Seccional de Deportes “como cualquier particular sobre un bien de su propiedad”, de donde deduce que no resulta aceptable discutir el carácter de bien fiscal que ostenta dicho inmueble.

Otro de los cargos esgrimidos por el apoderado de la compañía demandante en esta acción de tutela, se refiere al error de hecho en que incurrió el a quo, al referirse a la presencia del representante legal de Coinverpro Ltda. dentro de la diligencia de restitución del Coliseo El Campín efectuada por la Alcaldía Local de Teusaquillo el 18 de diciembre de 2001, como quiera, que en el acta de la diligencia de restitución se observa que “brillan por su ausencia las firmas de los representantes legales tanto principal como suplente” de Coinverpro Ltda., por ello, no se explica en que se basa el fallador de primera instancia para sostener que dichos representantes asistieron a la diligencia, y tampoco se explica la afirmación del a quo en el sentido de que no hubo más objeciones que la recusación del Alcalde de Teusaquillo por

parte de los accionantes en tutela. Esto por cuanto el apoderado de la compañía Coinverpro además de solicitar el impedimento del funcionario mencionado, dejó varias constancias en el anverso del acta de restitución a que se ha hecho referencia.

Otro de los argumentos de la impugnación del fallo de primera instancia, es la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial. En efecto, aduce que contrario a lo afirmado por el a quo, el proceso que cursa en el Consejo de Estado se refiere a una acción relativa a contratos con fundamento en la terminación unilateral del contrato de arrendamiento celebrado por la firma que representa y la Junta Seccional de Deportes de Bogotá, en enero de 1994. No obstante, aduce que dicha acción no se ocupa del desalojo arbitrario de que fue objeto la compañía Coinverpro Ltda. el 18 de diciembre de 2001, que es la causa petendi de la presente acción pública.

Ahora bien, considera que no existe ningún mecanismo de defensa judicial, si se tiene en cuenta que a la luz de lo dispuesto por el artículo 135 del C.C.A., la demanda para que se declare la nulidad de un acto particular y concreto debe dirigirse contra el acto definitivo que en su concepto lo es la diligencia del 24 de agosto de 1994, adelantada por la Alcaldía de Teusaquillo, que fue notificada a las partes en estrados adquiriendo firmeza dentro de la misma diligencia. Así las cosas, pretender la nulidad de ese acto es un despropósito, en primer lugar porque operó respecto de él el fenómeno jurídico de la caducidad y, en segundo lugar, por cuanto la compañía que representa carece de legitimación activa, como quiera que resultó favorecida con la decisión adoptada en dicha diligencia.

En síntesis, considera el apoderado de la compañía demandante que toda la actuación surtida a partir de la expedición de la Resolución No. 308 de 26 de abril de 2001, en la cual se ordenó el archivo del expediente 002 de 1994 y se estableció la procedencia de los recursos de reposición y apelación para ante el Consejo de Justicia Distrital, viola flagrantemente los derechos fundamentales al debido proceso y al juez natural, razón por la cual solicita la revocatoria del fallo proferido por el Juzgado Quinto Penal Municipal de Bogotá, y en su lugar, se tutelen los derechos fundamentales invocados como objeto de violación.

Fallo de segunda instancia

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, revocó el fallo proferido por el juez

constitucional de primera instancia, y en su lugar, tuteló a la Compañía de Inversiones y Proyectos Coinverpro Ltda. por violación del derecho fundamental al debido proceso, en consecuencia, dejó sin efecto la actuación administrativa policiva adelantada por la Alcaldía Local de Teusaquillo a partir de la Resolución 308 de 2001, con excepción del numeral primero de la parte resolutive en el cual se ordena el archivo de las diligencias. Así las cosas, ordenó al Alcalde de Teusaquillo la restitución del Coliseo Cubierto el Campín a Coinverpro Ltda. con todas sus mejoras y anexidades.

Los argumentos esgrimidos por el ad quem, se resumen así:

Para el fallador ad quem, la serie de irregularidades que se presentaron en el proceso administrativo policivo que dio lugar a la presente acción de tutela, parte de la Resolución 308 de 2001, en la cual a pesar de que el Alcalde Local de Teusaquillo reconoce la firmeza de la diligencia de restitución del 24 de agosto de 1994, en la que el alcalde de la época se declaró incompetente para adelantar la restitución del Coliseo El Campín, y en consecuencia ordenó el archivo de las diligencias, abre la posibilidad de la procedencia de los recursos al amparo del artículo 57 del C.C.A., ocasionando en forma grave y evidente la violación del debido proceso, por cuanto, en su concepto, la consecuencia procesal de una actuación cuya decisión definitiva ha quedado debidamente ejecutoriada, debe disponerse mediante un mero auto de trámite o de ejecución.

Considera entonces que la “invitación arbitraria e ilegal” a interponer recursos, niega la distinción clara de la incompetencia del funcionario y la firmeza del acto definitivo de 24 de agosto de 1994, por cuanto el funcionario no podía legalizar el archivo del acto definitivo que declaraba la incompetencia de la Alcaldía, para a renglón seguido abrir la posibilidad de que las autoridades (Alcaldía Local de Teusaquillo), a través de procedimientos arbitrarios se arrogara una competencia que sabía que no tenía en relación con la restitución por vía administrativa policiva del Coliseo Cubierto el Campín, tal como lo había declarado en el acto definitivo de agosto 24 de 1994.

Resulta entonces, a juicio del ad quem, que la Resolución 308 de 2001 es la base de las ilegalidades que denuncia la compañía demandante, por cuanto, el Alcalde de Teusaquillo al disponer la procedencia de los recursos en el numeral 2° de dicho acto administrativo, convirtió un acto de ejecución que a la luz del artículo 49 del C.C.A. no es susceptible de

recursos, en una providencia interlocutoria de notifíquese, con la clara intención de acabar con la firmeza del acto definitivo, escudándose además en una norma inaplicable, como lo es el artículo 57 del C.C.A., lo que confirma en su criterio la ostensible vía de hecho que indiscutiblemente quebranta el debido proceso.

Aduce el juez constitucional de segunda instancia que habiendo quedado en firme la diligencia del 24 de agosto de 1994, por la no interposición de los recursos en el acto, tal como lo dispone el artículo 348 del C.de P.C., por remisión expresa del artículo 267 del C.C.A., resulta sorprendente que más de seis años y medio después y so pretexto de archivar las diligencias “se de un golpe de gracia, para acabar de un solo plumazo con la firmeza o ejecutoria del acto administrativo definitivo, la cosa juzgada y obviamente la seguridad jurídica”, mediante la consagración de unos recursos que solamente le corresponde determinar al legislador, siendo así, los recursos interpuestos e ilegalmente concedidos, producto del capricho del Alcalde Local de Teusaquillo, de donde sigue como consecuencia obligada que el Consejo de Justicia Distrital, no tenía tampoco competencia para decidir por vía de apelación, conculcando también el debido proceso de la compañía demandante.

Para el ad quem resulta claro que cuando la Junta Seccional de Deportes de Bogotá dio por terminado unilateralmente el contrato de arrendamiento 002 de 1994, mediante un acto administrativo complejo debidamente ejecutoriado, allí se agotó la vía gubernativa por no ser esos actos materia de apelación. Por ello, no considera de recibo que la mencionada entidad dentro de los cinco años siguientes nada hubiera hecho para ejecutar dicho acto administrativo.

Señala que de conformidad con el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, el competente para conocer de las controversias derivadas de un contrato de esa naturaleza y de los procesos de ejecución o cumplimiento, es la jurisdicción administrativa, por lo tanto resulta curioso que la Alcaldía Local de Teusaquillo hubiera dejado transcurrir más de seis años para la procedencia de la restitución del Coliseo El Campín, cuando la norma que le daba dicha atribución era el Decreto - ley 222 de 1983 derogado por la Ley 80 de 1993, entonces, al haber desaparecido la norma que le otorgaba tales atribuciones, perdieron fuerza ejecutoria las disposiciones de menor rango como el artículo 447 del Código de Policía de Bogotá.

Así las cosas, al carecer el Consejo de Justicia de competencia para conocer de recursos

contra un acto administrativo de ejecución, las resoluciones por él expedidas de donde provino la orden para la diligencia de restitución del Coliseo El Campín configuran una vía de hecho, razón suficiente para dejar sin valor ni efecto todo lo actuado en el proceso de restitución de inmueble radicado bajo el número 002 de 1994 que cursó en la Alcaldía Local de Teusaquillo, a partir de la Resolución 308 de abril 26 de 2001 por ser este acto administrativo el generador de las vías de hecho que se cometieron, y hasta la diligencia de restitución del inmueble el 18 de diciembre de 2001.

Señala el ad quem, que independientemente de que el Coliseo El Campín sea un bien público o fiscal, lo cierto es que dentro del proceso administrativo policivo de restitución se quebrantó el debido proceso, por cuanto se dio un debate que ha debido darse el día de la diligencia del 24 de agosto de 1994, mediante la interposición de los recursos legales, o bien demandando la nulidad de su propio acto dentro de los dos años siguientes, al tenor de lo establecido por el Código Contencioso Administrativo, por lo tanto, no considera de recibo que la negligencia de unos funcionarios se pretenda remediar a base de aplicaciones “torticeras de la ley procesal”.

Finalmente, manifiesta que si bien es cierto en la actualidad se encuentra en el Consejo de Estado una acción contractual entre las partes, el proceso de que se ocupa la acción de tutela es distinto, como quiera que se trata de un proceso de restitución de inmueble, en el que se desconoció el debido proceso a punta de aplicaciones caprichosas de la ley procedimental, ante lo cual la compañía demandante no cuenta con otro medio de defensa judicial, si se tiene en cuenta que el acto definitivo de agosto 24 de 1994 le fue favorable, careciendo entonces de legitimación activa. Por otra parte, los actos administrativos proferidos con posterioridad a la Resolución 308 de 2001, no tienen el carácter de actos definitivos para que puedan ser demandados ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Recuento de los hechos

Antes de entrar la Sala de Revisión a realizar un análisis jurídico sobre el asunto sub examine, considera importante hacer un recuento de los hechos que dieron lugar a la presente acción pública.

2.1. Entre la Junta de Deportes de Bogotá y la Compañía de Inversiones y Proyectos Coinverpro Ltda., se suscribió el día 7 de enero de 1994, el contrato de arrendamiento No. 0002, en relación con el inmueble Coliseo Cubierto Luis Camacho Matiz "El Campín", por un valor de \$3.600.000 pesos anuales, pagaderos en mensualidades anticipadas de \$300.000.00.

2.2. Posteriormente, la Junta Administradora Seccional de Deportes de Bogotá, bajo el argumento de que la naturaleza jurídica del contrato es de concesión y no de arrendamiento, y que por lo tanto, a la luz de lo preceptuado por la Ley 80 de 1993, se requería la realización de una licitación pública, expidió la Resolución No. 0089 de 23 de febrero de 1994, por medio de la cual dio por terminado el contrato de arrendamiento aludido, ordenando su liquidación y, en consecuencia, la restitución del inmueble objeto del contrato.

Contra esa resolución, la compañía Coinverpro interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto en forma negativa mediante la Resolución No. 0183 de 29 de marzo de 1994.

2.3. En cumplimiento de la orden de restitución contenida en la Resolución 089 de 1994, la Alcaldía Local de Teusaquillo, fija fecha y hora para llevar a cabo la diligencia de restitución del inmueble Coliseo Cubierto El Campín. Así las cosas, el día 24 de agosto de 1994, fecha señalada para llevar a cabo la diligencia mencionada, la entidad se abstiene de realizarla aduciendo para el efecto falta de competencia, bajo el fundamento de que para la restitución de bienes fiscales se requiere la caducidad del contrato de arrendamiento y, teniendo en cuenta que ese presupuesto no se había cumplido, deja a las partes en libertad de acudir ante la jurisdicción administrativa a fin de resolver la controversia planteada.

Contra esa determinación la Junta Administradora de Deportes interpuso recurso de

reposición, el cual fue rechazado por extemporáneo.

2.4. El 26 de abril de 2001, la Alcaldía de Teusaquillo, profiere la Resolución No. 308, mediante la cual, luego de realizar unas consideraciones en relación con toda la actuación surtida a raíz del contrato No. 002 de 1994, ordena el archivo de las diligencias arguyendo los mismos fundamentos expresados en la diligencia de restitución llevada a cabo el 24 de agosto de 1994, y señalando en el numeral segundo que contra ese acto administrativo procedían los recursos de reposición y/o en subsidio apelación para ante el Consejo de Justicia Distrital.

Contra esa resolución la Defensoría del Espacio Público, el apoderado de la Junta de Deportes de Bogotá y la Personería Local, interpusieron los recursos de reposición y en subsidio apelación, que según se indicó en la Resolución 308 de 2001, eran procedentes contra ella.

2.5. Mediante auto de 27 de agosto de 2001, la Alcaldía de Teusaquillo, niega el recurso de reposición y concede el de apelación en el efecto suspensivo ante el Consejo de Justicia Distrital.

Esta última entidad expidió el acto administrativo No. 888 de 4 de diciembre de 2001, en el cual revocó por vía de apelación la Resolución No. 308 de abril del mismo año y, ordenó al Alcalde de Teusaquillo adelantar la actuación necesaria tendiente a restituir el Coliseo Cubierto El Campín “en el menor tiempo posible”. Posteriormente, la misma entidad expidió el acto administrativo No. 890 de 6 de diciembre del mismo año, en el cual fijó el alcance del acto inicialmente proferido (888/01), en el sentido de que la revocatoria de la Resolución No. 308 implicaba la revocatoria de la decisión proferida en la diligencia de restitución de 24 de agosto de 1994.

Coinverpro solicitó al Consejo de Justicia Distrital, aclaración respecto de estos actos administrativos, solicitud que fue rechazada por acto administrativo No. 907 de diciembre 18 de 2001.

2.6. La Alcaldía de Teusaquillo, en cumplimiento de lo ordenado por el Consejo de Justicia Distrital, adelantó la diligencia de restitución del Coliseo Cubierto el Campín, el 18 de diciembre de 2001.

3. El problema jurídico planteado y la existencia de otro medio de defensa judicial

3.1. La Compañía Coinverpro Ltda., acude a la acción de tutela en procura de la protección del derecho al debido proceso, que considera vulnerado a partir de la expedición de la Resolución 308 de 26 de abril de 2001, por medio de la cual se resolvió el archivo de las diligencias practicadas a raíz de la terminación del contrato suscrito entre la Junta de Deportes de Bogotá y Coinverpro, y que tenían por objeto la restitución del bien entregado (Coliseo Cubierto El Campín).

A su juicio, el hecho de que en la Resolución 308/01 mencionada, se abriera en el numeral segundo, la posibilidad de la interposición de los recursos ante la vía gubernativa, viola el debido proceso, por cuanto se trata de un acto de ejecución contra el cual, a la luz de lo preceptuado por el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo no procede recurso alguno. En consecuencia, el hecho de que el Consejo de Justicia Distrital de Bogotá, le hubiera dado trámite a la apelación y resuelto sobre ella, viola el debido proceso por ausencia total de competencia para pronunciarse respecto de un acto administrativo que por ministerio de la ley no es susceptible de recursos.

Adicionalmente, considera que la entidad mencionada violó el debido proceso, en la medida en que expidiendo otro acto administrativo (809/26 de abril de 2001), fijó el alcance del anteriormente mencionado, en el sentido de que tal revocatoria implicaba la de la diligencia de restitución llevada a cabo el 24 de agosto de 1994, fallando en consecuencia, ultra y extra petita.

A partir de la expedición de la primera de las resoluciones mencionadas (308/01), se inicia, a juicio del demandante, la violación flagrante del derecho fundamental a que se ha hecho referencia, lo que implica a su vez, la vulneración del derecho a la defensa y al juez natural.

3.2. De entrada se observa que la controversia que ahora se somete al conocimiento de la Corte Constitucional, versa sobre la presunta irregularidad en la expedición de un acto administrativo, que según la compañía demandante llevó a la expedición de otros por parte de funcionario incompetente para ello. Así las cosas, compete a esta Sala de Revisión establecer si el accionante tuvo la oportunidad de acudir a los mecanismos que la ley ha establecido como idóneos para resolver esta clase de controversias o, si por el contrario, esa oportunidad le fue restringida o negada, vulnerando entonces el derecho fundamental al

debido proceso.

3.3. La Constitución Política en su artículo 86 preceptúa que toda persona puede acudir a la acción de tutela, cuando sus derechos constitucionales fundamentales han sido conculcados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares en los casos establecidos por la ley. Con todo, dispone la misma norma superior, que esta acción pública solamente procederá cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el presente caso, la Sala considera que la acción de tutela impetrada por la Compañía de Inversiones y Proyectos Coinverpro Ltda., no tiene ninguna posibilidad de prosperidad, como quiera que examinado detalladamente el expediente, se tiene que la compañía demandante contaba con otro medio de defensa judicial, cual es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Concretamente, la compañía demandante tanto en el escrito de tutela como en el de impugnación, hace recaer su acusación en la expedición irregular de la Resolución 308 de 26 de abril de 2001, por parte de la Alcaldía Local de Teusaquillo. En dicha resolución a petición de la Junta de Deportes de Bogotá, la entidad mencionada se pronunció respecto de la competencia de las alcaldías locales para proceder a la restitución de bienes de uso fiscal dados en arrendamiento, concluyendo en la falta de la misma, tal como ya se había expresado por esa Alcaldía en diligencia de 24 de agosto de 1994, en la cual se pretendía la restitución del Coliseo El Campín, con ocasión de la terminación unilateral del contrato de arrendamiento suscrito entre la Junta de Deportes de Bogotá y Coinverpro Ltda.. En consecuencia, el Alcalde Local de Teusaquillo ordenó el archivo de las diligencias y señaló la procedencia de los recursos de reposición y/o apelación ante el Consejo de Justicia Distrital.

Surge aquí la primera irregularidad, según señala Coinverpro, toda vez que por tratarse de un acto administrativo de ejecución, a la luz de lo establecido por el artículo 49 del C.C.A. no podía ser recurrido. A partir de allí, comienzan en su sentir una serie de ilegalidades, por cuanto al Consejo de Justicia de Bogotá, no le correspondía admitir el recurso de apelación, y mucho menos pronunciarse al respecto. En efecto, el Consejo de Justicia revocó la decisión adoptada en la Resolución 308/01, mediante la expedición de una serie de actos administrativos como se ha explicado, y ordenó la restitución del Coliseo el Campín.

3.4. Pronunciarse sobre la naturaleza jurídica del acto administrativo que ordenó el archivo de las diligencias, es un asunto que corresponde exclusivamente a la jurisdicción administrativa, más en este caso, en donde no resulta tan claro que, como lo afirma Coinverpro, se trate de un acto de ejecución, pues en el mismo acto, el funcionario señala “[A]l despacho del Señor Alcalde de Teusaquillo el expediente No. 002-1994, que se adelanta por petición de la JUNTA ADMINISTRADORA DE DEPORTES DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. para resolver de fondo” (negritas fuera de texto); adicionalmente, se está pronunciando sobre un asunto que no es formal, como lo es la competencia para conocer de la restitución de un bien del Estado, independientemente que éste sea un bien de uso público o un bien fiscal, controversia que se encuentra pendiente de resolver por el Consejo de Estado en virtud del recurso de apelación interpuesto por Coinverpro Ltda.. contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual negó la solicitud de nulidad de las Resoluciones 089 de 1994 y 183 del mismo año, por medio de las cuales se dio por terminado unilateralmente el contrato No. 002 de 1994 a que se ha hecho mención varias veces, y se resolvió negativamente el recurso de reposición, respectivamente; y, del acto administrativo No. 0739 de 7 de abril de 1994, por medio del cual se ordenó hacer entrega material del bien objeto del contrato.

Pretender que por vía de tutela se haga un pronunciamiento sobre una irregularidad consistente en falta de competencia de un funcionario para la expedición de un acto administrativo, cuando conforme al artículo 84 del C.C.A., ese vicio puede ser objeto de control de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no es procedente, entre otras cosas, porque en este caso no salta de bulto, no es ostensible, sino controvertible, como quiera que a lo largo de la actuación han existido dos interpretaciones jurídicas sobre el particular. La acción de tutela, según el querer del Constituyente es de carácter residual, solamente es procedente ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, que no es el caso que nos ocupa.

Es bastante discutible el argumento de Coinverpro en su escrito de impugnación, cuando afirma que no contaba con otro medio de defensa judicial porque según el artículo 135 del C.C.A., la demanda para la solicitud de nulidad de un acto particular debe dirigirse contra el acto definitivo, que a su juicio era la diligencia que se llevó a cabo el 24 de agosto de 1994 y que adquirió firmeza en la misma diligencia. Es decir, volvemos sobre el asunto de la naturaleza jurídica de la Resolución 308 de 2001, que a juicio de Coinverpro es un acto de

ejecución y no uno definitivo, pero que lo cierto es que en ese acto administrativo hubo un pronunciamiento de fondo sobre un asunto de trascendental importancia como es la falta de competencia de una autoridad pública.

Es que el asunto de la competencia no es de poca monta, pues como se sabe se trata de un aspecto procesal que tiene por finalidad delimitar el campo de acción, la función o actividad que le corresponde ejercer a una determinada entidad o autoridad pública a fin de hacer efectivo el principio de la seguridad jurídica¹. Se trata entonces de un aspecto de fondo, por cuanto toca con la materia de la atribución que, a juicio de la Corte, en el presente caso le corresponde determinar a la Jurisdicción Administrativa.

Ahora bien, no puede alegar la compañía demandante que la posibilidad de demandar los actos administrativos 888 y 890 de 4 y 6 de diciembre de 2001, expedidos por el Consejo de Justicia Distrital le fue negada, pues según se desprende de las pruebas que obran en el proceso, tuvo oportunidad de hacerlo, tanto es así, que en relación con esos actos administrativos, presentó ante el Consejo de Justicia Distrital solicitud de aclaración mediante escrito en el que manifestó “[D]entro del término de ejecutoria del acto administrativo de segunda instancia formuló en forma oportuna y comedida la solicitud de aclaración, no como un recurso sino en aras de procurar la complementación de su proveído en los siguientes términos”, acto seguido, el apoderado en esa oportunidad de Coinverpro, le formuló entre otras, la siguiente pregunta: “Solicito a esa alta corporación se sirva aclarar con fundamento en que disposición legal su autoridad conoció contra expresa prohibición legal del recurso de apelación contra un auto de sustanciación, como lo es en efecto el acto administrativo distinguido como resolución No. 308 del 26 de abril de 2001 de la ALCALDÍA LOCAL DE TEUSAQUILLO por medio del cual se dispuso el archivo de las presentes diligencias”, y, al final del escrito manifiesta: “Con fundamento en los textos constitucionales y legales citados, solicito a esa alta corporación de justicia Distrital, se sirva aclarar el fundamento legal o constitucional que tuvo en cuenta para arrogarse la competencia exclusiva del Juez de lo Contencioso Administrativo para fallar el presente asunto...”. Igualmente, manifestó la compañía demandante en la solicitud de aclaración, que la actuación administrativa adelantada por el Consejo de Justicia Distrital se adelantó con violación del debido proceso porque no se tuvo en cuenta que se afectaba a terceros indeterminados como lo eran los trabajadores de la empresa.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como lo ha señalado el Consejo de Estado² envuelve dos pretensiones: primero la anulación del acto administrativo, y segundo el restablecimiento del derecho cuando ha sido lesionado el derecho de quien la impetra. Así las cosas, el artículo 84 del C.C.A. consagra las causales de nulidad de los actos administrativos, entre las que se encuentra “cuando hayan sido expedidos por funcionarios y organismos incompetentes, o en forma irregular”.

Por lo tanto, a juicio de la Sala de Revisión, la controversia que ahora se plantea escapa por completo a la acción de tutela, pues, es la ley la que dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se encuentra instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas (art. 82 C.C.A.), a su vez, el artículo 83 ejusdem dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo juzga los actos administrativos. Siendo ello así, el juez constitucional no puede usurpar ni invadir las competencias jurisdiccionales que han sido conferidas a otras instancias judiciales, de suerte, que cuando la ley ofrece un mecanismo especial idóneo para restablecer el derecho que se considera vulnerado, se debe acudir a él a fin de preservar el orden jurídico y la especialidad de la jurisdicción, pero sobre todo, el debido proceso.

3.5. Tampoco se puede predicar que Coinverpro se encuentre expuesto a sufrir un perjuicio irremediable, entendido, en palabras de la Corte, como el daño causado a un bien jurídico a consecuencia de acciones u omisiones manifiestamente ilegítimas que conlleven la imposibilidad de retornar la situación a su estado anterior, porque como ya se señaló, en el Consejo de Estado cursa un proceso, que si bien se refiere a una acción relativa a contratos, que tiene como fundamento la terminación unilateral del contrato de arrendamiento suscrito entre la Junta de Deportes de Bogotá y Coinverpro Ltda., y, que sobra recordarlo dio lugar a todo este proceso, y no como lo afirma Coinverpro que se trata de “hechos totalmente diferentes”.

4. Aduce el apoderado de Coinverpro Ltda., que existe error de hecho en la afirmación hecha por el juez constitucional de primera instancia, en relación con la presencia del representante legal de esa compañía en la diligencia de restitución del Coliseo El Campín realizada el 18 de diciembre de 2001, razón por la cual, a juicio del a quo no hubo violación del debido proceso

en dicha diligencia. En efecto, afirma la compañía demandante que en el acta de la diligencia de restitución se puede apreciar que brillan por su ausencia las firmas de los representantes legales tanto principal como suplente de Coinverpro Ltda..

Revisada detenidamente el acta mencionada, se observa que en dicha diligencia se expresó “se procede a hacer la diligencia de restitución del Coliseo Cubierto el Campín contando con la presencia de ... el Doctor Jaime Grisales Santa Representante Legal suplente de Coinverpro y el Doctor José Edilberto Martínez Peláez Representante Legal Principal de Coinverpro, el Doctor Oscar Augusto Toro Lucena quien actúa como apoderado del Representante Legal y Luis Alejandro Camejo Gómez Secretario”. Si bien es cierto que los representantes legales tanto principal como suplente no suscribieron el acta en mención, no por ello se puede afirmar que no asistieron, porque de lo anteriormente transcrito se deduce todo lo contrario, es decir la presencia física de los representantes de Coinverpro, sin que pueda el juez de tutela poner en tela de juicio lo consignado en el acta de diligencia de entrega del Coliseo el Campín, por el Alcalde Local de Teusaquillo.

En realidad, luego de analizar concienzudamente todos los argumentos esgrimidos por la Compañía de Inversiones y Proyecto Coinverpro Ltda., resulta claro para la Sala de Revisión, que con su actuar ha persistido en mantener en su poder la tenencia del Coliseo El Campín, actitud ésta respecto de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca manifestó: “[C]uando la administración a comienzos del año de 1994, decreta la terminación del contrato y ordena la restitución del inmueble, quiere que como consecuencia de su manifestación de voluntad administrativa, el objeto entregado al concesionario, se le restituya.

La conducta del actor en este proceso [Coinverpro Ltda.], es la negarse a devolverlo, la de oponerse al a diligencia de entrega, para, con fundamento en la tenencia física del objeto, alegar que su administración le ha causado perjuicios.

Si en enero de 1994, y más exactamente en febrero del mismo año, cuando se le resolvió la vía gubernativa, ésta sociedad conocía de la necesidad de restituir el bien, resulta cuando menos irresponsable, que se proponga, a partir de entonces, ofrecer a terceros el arrendamiento del coliseo, cuando ella tiene certeza de su obligación de restituirlo a su propietario.

Nada de esto hace, se dedica a ofrecerlo en arrendamiento, se opone a la diligencia de entrega y después alega que no lo ha podido explotar convenientemente y que por tanto, la decisión administrativa no cumplida, le ha causado unos perjuicios.

Aquí el concesionario se coloca en situación de rebeldía contra la administración, no acepta sus dictados, olvida que el camino de derecho para reclamar los perjuicios que se le causen, es acudir al juez del contrato, se opone y valiéndose de su propia culpa quiere que se le indemnice”.

5. Con todo, no desconoce la Corte la desidia y negligencia con que han actuado las autoridades del Distrito de Bogotá, pues casi siete años después de la fallida diligencia de restitución del Coliseo Cubierto El Campín (agosto 24 de 1994), por la presunta falta de competencia de la Alcaldía Local de Teusaquillo, se avoca nuevamente por esa entidad, a solicitud de la Junta Administradora de Deportes de Bogotá, el conocimiento del expediente No. 002 de 1994, y se expide la Resolución 308 de 26 de abril de 2001, que dio lugar al proceso que ahora se revisa. Sin embargo, esas irregularidades no alcanzan a violar el debido proceso ni constituyen una vía de hecho, porque como se anotó, la Compañía de Inversiones y Proyectos Coinverpro Ltda., contaba con un mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos que consideraba se le habían conculcado, como era acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para exponer allí, todos los argumentos que aducen ahora en la acción de tutela. En efecto, es la jurisdicción administrativa a quien le corresponde pronunciarse sobre la naturaleza de los actos administrativos, pues, el debate de si la Resolución 308 es un acto de ejecución o definitivo le corresponde dirimirlo a ella y no al juez constitucional como ahora se pretende.

Por las razones expuestas, esta Sala de Revisión revocará la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá y, en su lugar, declarará improcedente la tutela impetrada por la Compañía de Inversiones y Proyectos Coinverpro Ltda..

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito, el 15 de febrero de 2002, en la tutela incoada por la Compañía de Inversiones y Proyectos Coinverpro Ltda. contra el Alcalde Local de Teusaquillo y el Consejo de Justicia Distrital de Bogotá. En consecuencia, declarar IMPROCEDENTE la mencionada acción de tutela.

Líbrese por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sent. C-429/01 M.P. Jaime Araujo Rentería

2 Auto de noviembre 15/90 Alvaro Lecompte Luna

3 Sent. T-343 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil