

T-321-95

Sentencia No. T-321/95

**DEMOLICION DE OBRAS/ACTO ADMINISTRATIVO/JURISDICCION CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA**

Las medidas correctivas de demolición de obras no son del tipo de providencias que ponen fin a un juicio civil o penal de policía y, por consiguiente, equiparables a decisiones jurisdiccionales. En tal virtud, los actos administrativos contentivos de dichas medidas son susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

**VIA DE HECHO-inobservancia de normas/PROCESO ADMINISTRATIVO POLICIVO/DEBIDO
PROCESO-Vulneración**

En el presente caso, no se identifica a ninguno de los infractores, ni a las construcciones objeto de la actuación administrativa policial, ni se precisan las circunstancias de tiempo, modo y lugar sobre las cuales se estructura la respectiva contravención. De esta manera, se incurre en una “vía de hecho” por la inobservancia de las normas sustanciales y de las formalidades esenciales del proceso administrativo policial, lo cual configura la violación del debido proceso.

REFERENCIA:

Expedientes acumulados números:

T-49597, T-50203, T-50260, T-50330, T-50342, T-50380, T-50410, T-50492, T-50866, T-50897, T-50939, T-51071, T-51110, T-51148, T-51165, T-51218, T-51285, T-51328, T-51414, T-51453, T-51455, T-51645, T-51899, T-51918, T-53967.

PETICIONARIOS: Elvira Preciado Murillo; Bernarda Flórez Granda; Vicente Chaparro Pacheco; Luis Alfredo Vargas Ruiz; Alfredo Triana Rojas y María Zoila Quintero; María de Jesús Piza de López; Mauricio García Bautista; Blanca Celia Gil Molina; Luis Rafael Moreno Rodríguez; Yolanda Caicedo y Mario Alberto Blanco Triviño; José Rubén Soler; Luis Germán Mora Bareño y Cecilia García Bautista; Elvira Rosa Fonseca de Virguez; José Vicente Acero Quiñonez y Rosa

María Sierra; María Inés Ramírez vda. de Herrera; Juan Fuentes Medina; Edgar Telésforo Peña Rodríguez y María Aurora Méndez Amaya; Luz Magola Bohórquez Sánchez; Margarita Poveda de Méndez; María Helena Ramírez López y Edilberto Palacios Páez; Juan B. Villamil Rodríguez; Rita Jiménez Urbina y Alirio Santamaría Olarte; Pedro María Ardila Méndez; Darío Ramírez; Luis Humberto Ramírez Martínez.

PROCEDENCIA:

Juzgados 60., 70., 11, 17, 18, 21, 22, 23, 34, 39, 40, 48, 54, 58 y 60 Civil Municipal de Santafé de Bogotá D.C., 30., 40., 50., 60., 70., 80., 11., 12, 14, 16, 20, 22, 23, 24, 27, 30, 31 y 32 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., y Tribunal Superior del Distrito Judicial - Sala Civil, de esta ciudad.

TEMA:

Violación del debido proceso administrativo políctico por irregularidades en la resolución que declara en abstracto contraventores a todos los que han construido obras en un predio y les sanciona con la demolición de las respectivas obras. Dichas irregularidades además de constituir vicios sustanciales que afectan la existencia misma del acto administrativo, lo convierten en una verdadera "vía de hecho".

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Aprobada en Santafé de Bogotá D.C., a los veinticuatro (24) días del mes julio de mil novecientos noventa y cinco (1995)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa los fallos proferidos por los juzgados 60., 70., 11, 17, 18, 21, 22, 23, 34, 39, 40, 48, 54, 58 y 60 Civil Municipal de Santafé de Bogotá D.C., 30., 40., 50., 60., 70., 80., 11, 12, 14, 16, 20, 22, 23, 24, 27, 30, 31 y 32 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D. C., y Tribunal Superior del Distrito Judicial - Sala Civil- de esta ciudad, en los procesos de tutela de la referencia.

La Sala de Selección número once, escogió para la revisión los expedientes en cuestión y decidió su acumulación por existir unidad de materia.

I. ANTECEDENTES.

1. La identificación de los expedientes y los nombres de los solicitantes.

Dicha identificación es la siguiente:

T-49597, Elvira Preciado Murillo; T-50260, Vicente Chaparro Pacheco; T-50330, Luis Alfredo Vargas; T-50342, Alfredo Triana Rojas y otros; T-50380, María de Jesús P. de López; T-50410, Mauricio García Bautista; T-50492, Blanca Cecilia Gil Molina; T- 50203, Bernardo Flórez Granda; T-50866, Luis Rafael Moreno Rodríguez; T-50897, Yolanda Caicedo y otros; T-50939, José Rubén Soler; T-51071, Luis Germán Mora Boreño y otros; T-51110, Elvira Rosa Fonseca Virguez; T-51165, Inés Ramírez de Herrera; T-51148, José Acero Quiñonez y otros; T-51218, Juan Fuentes Medina; T-51285, Edgar Telésforo Peña y otros; T-51328, Luz Magola Bohórquez Sánchez; T-51414, Margarita Poveda de Méndez; T-51453, María Helena Ramírez y otro; T-51455, Juan B. Villamil Rodríguez; T-51645, Rita Jiménez Urbina y otros; T-51918, Pedro María Ardila Méndez; T-51899, Darío Ramírez; T-53967, Luis Humberto Ramírez.

2. Las pretensiones.

Por estimar violados sus derechos al debido proceso, a la vivienda digna y a la propiedad las personas antes relacionadas instauraron acción de tutela contra la actuación del Alcalde Local Zona Once de Suba, señor Sergio Antonio Escobar Jaimes, ante los juzgados 6o., 7o., 11, 17, 18, 21, 22, 23, 34, 39, 40, 48, 54, 58 y 60 Civil Municipal de Santafé de Bogotá D.C., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 11, 12, 14, 16, 20, 22, 23, 24, 27, 30, 31 y 32 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D. C., y Tribunal Superior del Bogotá, respectivamente; para que se suspenda, revoque, o se abstenga de ejecutar la medida de demolición de todas las construcciones existentes sobre un lote de terreno denominado Santa Ana, ubicado en jurisdicción del municipio de Suba, exactamente en el barrio el Rincón, decretada según resolución N°006 del 25 de octubre de 1993.

3. Hechos.

Son comunes a todas las demandas los siguientes hechos:

1. Los demandantes adquirieron la posesión sobre un lote de terreno que hacía parte de otro de mayor extensión denominado Santa Ana, ubicado en el barrio el Rincón del Municipio anexado de Suba, entre las calles 129 B y 131 con la carrera 91.a sus expensas

3. Dicen los demandantes que con posterioridad a la construcción de las edificaciones, se enteraron de que el señor Alcalde de Suba había iniciado un procedimiento políctico (expediente No. 251 de 1992), que culminó con la resolución administrativa No. 006 de 1993, mediante la cual se dispuso la demolición de todas las construcciones levantadas por los peticionarios en el predio Santa Ana, desconociéndose algunas disposiciones que regulan esta clase de actuaciones y, por ende, vulnerándoles los aludidos derechos fundamentales.

Además, la medida señalada sólo era posible adoptarse una vez que los funcionarios de Planeación Distrital, hubieren conceptuado sobre la procedencia de la demolición, en vista de que el acuerdo 6 de 1990 permite la legalización de los barrios llamados subnormales, como es el caso del barrio Santa Ana, en donde adquirieron sus terrenos.

4. A juicio de los actores, en este caso, debió tenerse en cuenta el hecho de que la ley contempla otra clase de sanción para este tipo de infracciones, como las contempladas en el artículo 66 de la ley 90. de 1989, que menciona las multas para las personas que desconozcan el régimen de construcción, o el Código de Policía de Bogotá (art. 99), en concordancia con el Código Nacional de Policía que señalan la suspensión y el sellamiento de obras, teniendo en cuenta que la finalidad de las autoridades es proteger los derechos de las personas (vida, honra y bienes), aplicando aquéllas medidas que causen el menor daño posible a los sujetos de las acciones policivas. Así, entonces, la decisión de la autoridad acusada se torna desde todo punto de vista arbitraria, en cuanto adoptó una decisión extrema consistente en demoler sus viviendas.

5. Finalmente agregan los peticionarios que con base en el plano elaborado por los vendedores de los lotes adquiridos por ellos, el Instituto de Desarrollo Urbano les hizo cobro por concepto de valorización general.

II. LOS FALLOS OBJETOS DE REVISION.

Primera instancia.

En esta instancia, algunos juzgados negaron la tutela y otros la concedieron.

1. Negaron la tutela.

Los juzgados que negaron la tutela, adujeron como fundamento de su decisión los siguientes argumentos:

1.1. T- 49597, Juzgado 54 Civil Municipal, Sentencia del 31 de agosto de 1994.

“(...) En estas condiciones y como quiera que nos encontramos frente a la aplicación del artículo 99 del Código de Policía de esta ciudad no es exigencia legal dictamen alguno que sea proferido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, pues el infractor que continúe con la obra se le ordenará de plano la demolición”

“...Que no existe violación al debido proceso, que la accionante no puede alegar su propia negligencia, pues su tradente se encuentra vinculado al proceso de obra adelantado (se le impuso la suspensión de la construcción y al verificarse testimonialmente la continuación de ésta la orden de la resolución lo cobija) de modo que ha recibido la cosa prometida en el estado material y jurídico en que la poseía su tradente aunque tales vicios le fueren desconocidos...”

1.2 T-50260, Juzgado 14 Civil del Circuito, Sentencia del 2 de septiembre de 1994.

“... Esta apreciación se basa en la errada interpretación de la norma por todas las autoridades que han intervenido en este proceso: que los procesos por estas infracciones no pueden ser colectivos y tal vez a ese hecho se refirió Planeación Distrital sino iniciados y dirigidos a cada uno de los infractores porque así lo expresan las normas aplicadas: el art. 99 dice: “A quien inicie cualquiera de las obras..” y el art. 100 dice: A quien termine..”, de manera que toda acción por estos aspectos es de carácter individual y no puede tener el género colectivo que le dio el señor Alcalde menor de Suba a su decisión.”

“Pero estas posibles desviaciones del procedimiento no son susceptible de reformar por medio de la acción de tutela porque siendo actos de la administración pública tienen otros medios de defensa judicial y también... como es la vía de la demanda ante el Contencioso Administrativo con la acción de nulidad con el restablecimiento del derecho instituido en el art. 85 ibídem y el derecho a la suspensión provisional del acto previsto en el art. 152 del

mismo Código..."

1.3. T-50203, Juzgado 18 Civil Municipal, Sentencia de agosto 30 de 1994.

"... y como quiera que dentro del presente asunto puede afirmarse que la accionante tiene o tuvo a su alcance mecanismos idóneos de defensa, así como la clara posibilidad de solicitar la suspensión del acto administrativo del cual deriva su fundamento la presente acción, según se desprende del informe rendido de manera oportuna por el señor Alcalde local de la Zona de Suba...y en el que literalmente se menciona que: "La señora BERNARDA FLOREZ G., en ningún momento se presentó al Despacho, habiendo sido fijado avisos en el predio para que se notificaran de los actos administrativos que se venían profiriendo tal como aparece en el expediente, a quien se le recibieron descargos fue a las personas sorprendidas infragantes ya que dichas construcciones se adelantaron de forma clandestina...". Por ello es que habrá de tenerse por no vulnerado el derecho fundamental al debido proceso".

"...en lo que respecta al derecho fundamental a la propiedad privada y a la vivienda digna, resulta innegable su carácter de fundamental y, por ende susceptible de amparo a través de la acción de tutela; pero igualmente claro es que dichos derechos deben ser ejercidos acorde con las disposiciones normativas vigentes que como para el caso presente se refieren a lo reglamentado sobre obras y urbanismo para el Distrito Capital. Siendo así como se puede concluir que la acción de tutela aquí promovida es improcedente".

1.4. T-50330, Juzgado 11 Civil Municipal, Sentencia de septiembre 5 de 1994.

"... Los actos administrativos casi siempre son producto de una voluntad del Estado, son expedidos conforme a la regulación legal y sobre ellos recaen mecanismos de control interno, por parte de la administración por la vía gubernativa y si no opera ya esta vía se debe acudir al control jurisdiccional Contencioso Administrativo, ante la cual incluso el interesado puede alegar la ilegalidad del acto".

"... De la decisión tomada por el señor Alcalde menor de la zona de Suba este juzgado solo está obligado a tomar decisión frente al predio del accionante, es decir, al lote No. 10 de la manzana H negando la protección invocada y como en efecto se hará recomendando al accionante acudir a la revocatoria directa del acto por parte del funcionario o por el superior según lo estime conveniente y pertinente ya que por esta vía de tutela no se puede atacar la

resolución No. 006 de 1993, por tanto no se accederá a la suspensión del acto indefinidamente y se ordenará la no vigencia de la medida tomada por este despacho en auto de fecha agosto 30 del presente año”.

1.5. T-50342, Juzgado 30 Civil del Circuito, Sentencia de septiembre 2 de 1994.

“... En casos como este, en tratándose de un acto administrativo, y que además puede proponer conjuntamente como mecanismo transitorio la acción de tutela, hágase (sic) dicho por la Corte Suprema de Justicia... “En estas condiciones no parece lógico que un juez diferente al contencioso administrativo conozca de la acción de tutela dirigida contra un acto u omisión administrativos, al tiempo que éste necesariamente sea el que deba conocer de la acción de nulidad o de las “demás procedentes” contra ese acto u omisión de la autoridad pública..”

“... En resumen, es suficiente lo narrado a renglón precedente para concluir que este Despacho judicial no es competente para conocer de la presente acción como mecanismo transitorio, por referirse a un acto administrativo, quien pudo estimar si existen recursos o medios de defensa judicial teniendo en cuenta las circunstancias en que se encuentran los solicitantes”.

1.6. T-50380, Juzgado 27 Civil del Circuito, Sentencia de septiembre 2 de 1994.

“De todo lo anterior es consciente la peticionaria, pues a lo largo de la causa petendi anuncia que conocía el trámite de la acción policial, de las visitas que efectuaba el funcionario, y aún de la intervención de varios de los vecinos, que se encontraban en la misma situación que ella”.

“Además, dentro de la actuación policial existe constancia de publicidad de las órdenes impartidas, de la citación de todos los que fueron ocupantes, propietarios, o poseedores del predio inspeccionado, de lo cual también debía ser consciente la petente”.

“...no se avizora ninguna de las violaciones supuestas que plantea la accionante...”

1.7. T-50410, Juzgado Once Civil del Circuito, Sentencia de agosto 26 de 1994.

“Compete a las autoridades de policía, velar porque se observen y cumplan las normas reguladas en su propio estatuto y entre ellas aparejando con el caso sub-judice sucumben la

de urbanismo y construcción de obras, que al ser violadas, faculta a los encargados para imponer las sanciones y correctivos del caso ...”

“Existen otros medios de defensa judicial, tan efectivo como el de la tutela” (Jurisdicción Contenciosa Administrativa).

“De autos se desprenden que en éste caso no se ha violado el derecho al debido proceso ni a la propiedad privada, ni a la vivienda...”

1.8. T-50492, Juzgado Cuarenta Civil Municipal, Sentencia de agosto 30 de 1994.

“... Nótese que se cumplió a cabalidad con los pasos procesales establecidos para el efecto, además de que gozó en todas las mismas, del principio general del derecho de la publicidad y contradicción, éste último ejercido incluso, por un profesional del Derecho..., que a todos los ocupantes del predio Santa Ana se les envió un aviso (fl. 351) citándolos a la Alcaldía a fin de surtirse la notificación de la resolución 006 de 1993, el cual se fijó en dicho predio, pues existe constancia de la persona que lo hizo en noviembre 10/93...contra dicha decisión se interpuso recurso de reposición...”.

“... es inaceptable la tesis aducida por la accionante en tutela, de que se le están violando sus derechos fundamentales, señalados en la respectiva petición, como principales y subsidiarios...”

“...Es bueno dejar en claro, que no compete a este despacho judicial entrar a analizar, si tal acto administrativo gozó o no de toda la legalidad que la ley solicita para el efecto, ya que esta circunstancia debe ser juzgada por las autoridades de lo contencioso administrativo...”

19. T-50866, Juzgado Treinta y Uno Civil del Circuito, Sentencia de septiembre 10. de 1994.

“... Conforme al Código Contencioso Administrativo contra tal acto cabe la acción de nulidad (art. 14 Dto. 2304/89), con petición de suspensión provisional, en ese orden de ideas acontece que la acción de tutela aquí planteada cae dentro de la causal primera de improcedencia del art. 6o. del Dto. 2591 por existir otro medio de defensa judicial y, dentro de esa acción ante lo contencioso igualmente y a través del mecanismo de la suspensión del acto se posibilita el detener la orden de demolición...”

“...Específicamente en punto al derecho a la vivienda se pronunció la H. Corte Constitucional así: “El derecho a la vivienda sólo puede obtenerse al igual que todos los derechos, de conformidad con la ley, y no desconociendo derechos de los coasociados, como se ha pretendido, al convertir a los invasores en titulares reclamantes del derecho a la vivienda establecido en la Constitución Política. Se trata de un derecho asistencial, que debe ser promovido por el Estado, de acuerdo con la ley, para ser prestado directamente por éste o a través de entes asociativos e igualmente regulado jurídicamente, tal como se ha expresado. De suerte que no es un “derecho fundamental” sobre el cual pueda caber la acción de tutela aquí considerada. (Sent. No. 8/92)”.

1.10. T-50897, Juzgado 60 Civil Municipal, Sentencia de septiembre 5 de 1994.

“... Ahora bien desde este punto de vista, el derecho a la propiedad privada y a la vivienda digna, son fundamentales y protegidos por la Carta Magna, pero como se observa que en la actuación policial el funcionario que dictó la providencia, objeto de tutela observó la ritualidad al efecto, sin que menguara derecho alguno de los poseedores, por cuanto la decisión policial se hizo en consideración a la violación de los requisitos que tenían que reunir los tutelantes para poder efectuar las obras o construcciones reglamentarias por Planeación Distrital y Urbanismo y que no lo hicieron”.

“Igualmente en cuanto al debido proceso téngase en cuenta que no fue vulnerado dicho proceso por cuanto la solicitante señora Yolanda Caicedo R, atendió la diligencia de inspección, así mismo les fue notificada la decisión y no aparece dentro del expediente peticiones por parte de los solicitantes”.

1.11. T-50939, Juzgado 8o. Civil del Circuito, Sentencia de septiembre 5 de 1994.

“... Pretende el accionante a través de ésta acción, atacar la Resolución No. 006 de 1993 proferida por el Alcalde Local de Suba, situación que no es procedente a través de la acción de tutela, en virtud de existir otro mecanismo de defensa judicial como es la acción administrativa respecto de la nulidad del acto, el cual conlleva a su vez la posibilidad de solicitar la suspensión provisional del mismo...”.

1.12. T-51071, Juzgado 17 Civil Municipal, Sentencia de septiembre 5 de 1994.

“... Contra el acto proferido por el señor Alcalde de Suba, como lo fue la mencionada resolución No. 006/93, existe, como así mismo lo piensan los accionantes, un medio de defensa judicial ante el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con el art. 18 del Dcto. 2288/89, medio de defensa, cual es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el art. 85 del C. C. A...”

1.13. T-51110, Juzgado 39 Civil Municipal, Sentencia de agosto 29 de 1994.

“... la accionante tiene a su alcance mecanismos idóneos de defensa de sus derechos e intereses, para obtener la nulidad del acto administrativo que acusa y el restablecimiento de su derecho, contando con la facultad de solicitar la suspensión del mismo en la forma y términos del art. 152 del C. C. A...”

1.14. T-51148, Juzgado 22 Civil Municipal, Sentencia de agosto 31 de 1994.

“... En el presente caso, el derecho al debido proceso no ha sido violado, toda vez que no se trata de una omisión del Alcalde Local de Suba, sino antes por el contrario se ha hecho en cumplimiento a una queja elevada por uno de los propietarios del predio Santa Ana, en donde se dieron las garantías procesales”.

“...el derecho a la propiedad privada y a la vivienda digna, son fundamentales y protegidos por la Constitución Política; pero como se observa que dentro de la actuación policial el funcionario que dictó la providencia y que es objeto de tutela observó la ritualidad al efecto, sin que se menguara derecho alguno de los poseedores, por cuanto la decisión policial se hizo en consideración a la violación de los requisitos que tenían que reunir los poseedores para poder efectuar las obras o construcciones reglamentadas por Planeación Distrital y Urbanismo y no lo hicieron”.

1.15. T-51165, Juzgado 48 Civil Municipal, Sentencia de septiembre 5 de 1994.

“... Es de anotar que la Sra. RAMIREZ VDA. DE HERRERA, cuenta con las acciones administrativas que consagra el C.C.A., donde se regula claramente en los artículos 154 y 158 lo referente a la suspensión del acto administrativo que se ataque”.

“Ahora bien, al no hallarse conculado el derecho al debido proceso, tenemos que los derechos fundamentales que de él se hacían propender, indefectiblemente tampoco lo

están...”.

1.16. T-51218, Juzgado 4o. Civil del Circuito, Sentencia de agosto 23 de 1994.

“... En el presente caso, el accionante cuenta con otro medio de defensa judicial distinto a la tutela a quien recurrir para solicitar la protección de los derechos aquí reclamados, este medio de defensa, es recurrir al campo de lo contencioso administrativo y demandar la resolución que ordenó la demolición, por lo tanto en este aspecto es improcedente...”.

“...Por otro lado, no se puede olvidar que, al tenor del art. 152 y S.S., del C. C. A., en las acciones ordinarias que se adelantan en esa jurisdicción, se pude solicitar como medida preventiva la suspensión provisional del acto que se demanda...”

“... En el asunto que se atiende, mediante un proceso judicial de naturaleza contenciosa administrativa le es dable a la actora acudir al Estado para que, si tiene de su parte el derecho, así se declare y se salvaguarde el mismo... sobre la legalidad del acto administrativo acusado, la resolución # 006 del 25 de octubre de 1993...”

1.18. T-51414, Juzgado 11 Civil Municipal, Sentencia de septiembre 2 de 1994.

“... De la decisión tomada por el señor Alcalde Menor de la zona este juzgado solo está obligado a fallar sobre el predio del accionante es decir, del lote No. 20 de la manzana B, negando las pretensiones a la protección de los derechos invocados y como en efecto se hará se recomendará a la petente acudir a la revocatoria directa del acto de ser procedente a acudir a la justicia ordinaria en caso que lo considere necesario frente a la negociación del predio...”

1.19. T-51453, Juzgado 34 Civil Municipal, Sentencia de agosto 31 de 1994.

“... La Resolución No. 006 de 1993 es un acto administrativo regulado por el Código Nacional de Policía que podía ser controvertido judicialmente si existían inconformidad o reparos contra su legalidad, ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, una vez agotada la vía gubernamental con los recursos correspondientes, como en el caso de marras aconteció, al presentarse y resolverse recurso de reposición formulado por el Dr. Daniel Barón Castañeda el día 3 de diciembre de 1993, el cual fue negado mediante resolución No. 001 de 1994.”

“... Así las cosas la petición ha debido presentarse ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, haciendo uso de las vías que garantizan la nulidad del acto y el restablecimiento del derecho, en caso de perjuicio.”

“... que los peticionarios reclaman para obtener la protección de su derecho de “posesión” y de “propiedad”, los cuales no tienen la calidad de “fundamentales” sino de aquellos descritos en la Constitución Política, como “derechos sociales, económicos y culturales”, que no pueden ser tutelados por los jueces a través de la acción de tutela. Tales derechos, como el de propiedad y posesión, sólo pueden reclamarse ante los jueces competentes y a través de las acciones ordinarias consagradas en la legislación civil”.

1.20. T-51455, Juzgado 58 Civil Municipal, Sentencia de septiembre 10. de 1994

“...esta falladora siempre ha considerado que no le es dable en este trámite preferente y sumario suspender actos administrativos que gozan de presunción de legalidad no obstante lo normado en el artículo 7o. del Decreto 2651 de 1991, que al presunto afectado la ley le otorga un medio de defensa judicial en contra del acto administrativo cuya ilegalidad sostiene... esto es incoar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho donde en la misma demanda se puede solicitar la suspensión de los mismos...”

1.21. T-51645, Juzgado 23 Civil Municipal, Sentencia de septiembre 5 de 1994.

“El ordenamiento jurídico tiene establecidas acciones judiciales tendientes a hacer valer los derechos reconocidos, los cuales, no tampoco ser sustituida por la acción de tutela ni siquiera de manera transitoria, pues bien es sabido que de conformidad a lo previsto en el Artículo 67 de la ley 90. de 1989, los actos de los alcaldes que ordenan la demolición de una construcción son susceptibles de las acciones contenciosas-administrativas...”.

1.22. T-51899, Juzgado 7o. Civil Municipal, Sentencia de septiembre 2 de 1994.

“... Señalar que el Alcalde de Suba al no encontrar que los levantamientos o construcciones del predio Santa Ana, entre ellos el del accionante en tutela, no llegan a obtener o a clasificar como dotados de los requisitos mínimos para la seguridad o la comodidad de los habitantes, no puede señalarse que atente contra la vida digna, sino por el contrario, como garante de que la dignidad se va cumplir”.

“... Tampoco podría pensarse que atenta contra derechos de menores o de familia, puesto que tales derechos en general lo que se pretenden es que la unidad familiar y el crecimiento de los menores no sea atentatorio contra su salud física y mental y la dignidad de las habitaciones que se construyan sin el lleno de los requisitos mínimos..., es facultad que debe imprimir el Alcalde Zonal de Suba, no permitiendo barrios construidos en forma subnormal...”.

“...en cuanto al DEBIDO PROCESO..., es evidente que el ciudadano accionante si tuvo conocimiento de que su construcción no llenaba los requisitos de ley para ser levantadas...así lo manifiesta en sus escritos, mal podría ampararse a un ciudadano que oculta y subrepticiamente inicia una construcción a sabiendas de su ilegalidad, so pretexto de que no se le lleva un debido proceso... la autoridad no es la que viola el debido proceso, sino el ciudadano que no cumple con las exigencias que se debe cumplir y que conoce, que de no cumplirlas, será sancionado severamente con la demolición...”.

“Debe entonces el accionante hacer uso de los medios legales para obtener las correspondientes licencias y hacer normal su construcción, so pena de que se cumpla la orden de demolición”.

1.23. T-51918, Juzgado 18 Civil Municipal, Sentencia de agosto 30 de 1994.

“... como quiera que dentro del presente asunto puede afirmarse que el accionante tiene o tuvo a su alcance mecanismos idóneos de defensa, así como la clara posibilidad de solicitar la suspensión del acto administrativo del cual deriva su fundamento la presente acción... habrá de tenerse por no vulnerado el derecho al debido proceso”.

“...en lo que respecta al derecho fundamental a la propiedad privada y a la vivienda digna, es innegable que si bien son susceptibles de amparo a través de la acción de tutela, no es menos cierto, que su ejercicio no puede escindirse de la normatividad vigente en lo que respecta a obras y urbanismo para el Distrito Capital”.

2. Concedieron la tutela.

En los procesos que enseguida se relacionan, se concedieron las tutelas demandadas:

2.1. T-51285, Juzgado 6o. Civil Municipal, sentencia septiembre 5 de 1994.

“... Los accionantes Edgar Telésforo Peña Rodríguez y María Aurora Méndez Amaya, no fueron citados al proceso. Esto es que no se les oyó previamente a la sanción, no se les dio oportunidad de solicitar o aportar pruebas y por ende tampoco les fueron analizadas en la resolución No. 006 de 1993”.

“No se establecieron los hechos base de la acusación respecto a Peña Rodríguez y Méndez Amaya, en el punto de la comprobación sumaria a que hace referencia el Art. 99 del Acuerdo 18 de 1989. Tampoco se optó por la medida correctiva de suspensión de la obra y la consiguiente prestación de caución, previa al ordenamiento de demolición, pues no puede optarse por la sanción del art. 100, ya que no está probado que ellos de manera exclusiva ejecuten obras de urbanismo de todas aquellas que conforman hoy el predio Santa Ana”.

“... Si bien la resolución No. 006 de 1993, como es obvio no hace alusión a Peña Rodríguez y Méndez Amaya, si contempla la decisión de demoler todas las construcciones realizadas en el predio Santa Ana...área dentro del cual está la de ellos...”.

“La Resolución No. 006/93, fue notificada a los afectados por Edicto fijado en la Asesoría Jurídica de la Alcaldía, luego frente a Peña Rodríguez y Méndez Amaya no surte efectos la misma, pues en ningún momento hicieron parte del exp. 251”.

“Conlleva lo anterior, a que al no observarse el procedimiento mínimo para imponer la medida correctiva consistente en la demolición de obras, que afecta necesariamente a los aquí accionantes, se le está violando el derecho fundamental al debido proceso contemplado en el artículo 29 de la C. P.”.

“...que frente a la situación planteada los accionantes gozan de otros medios de defensa judiciales, por establecer así el art., 67 de la ley 09/89, esto es la acción contenciosa administrativa prevista en el C. C. A.... la cual haría improcedente la acción de tutela... pero como se ha intentado como mecanismo transitorio... y se está en presencia de la causación de un perjuicio irremediable cual es ejecutar una resolución que dispone la demolición de su vivienda... ella se hace pertinente”.

2.2. T-53967, Juzgado 12 Civil del Circuito, sentencia septiembre 6 de 1994.

“... Examinado el expediente cuya fotocopia fue aportada por el funcionario arriba

mencionado (Alcalde Local de Suba), se pudo constatar que el ciudadano LUIS HUMBERTO RAMÍREZ MARTINEZ ni siquiera es mencionado en el informativo, mucho menos vinculado al proceso, mediante la correspondiente diligencia de descargos, como tampoco aparece que específicamente el predio de mayor extensión conocido como Santa Ana, haya sido objeto de inspección ocular o por lo menos de dictamen pericial en donde se determine claramente las construcciones realizadas por el tutelante. Es más si se observa con cuidado la parte motiva de la Resolución 006 de 1993, no aparece el nombre del tutelante para, luego, declararlo contraventor en la parte resolutiva del acto administrativo en comento”.

“...es evidente que uno de los requisitos esenciales de los procesos que tienen como finalidad la aplicación de una sanción, como en este caso, es el de oír a las personas que va a ser objeto de la misma y obviamente determinarla concreta y claramente en el acto sancionatorio respectivo, pues no es posible aplicar sanciones concretas a personas indeterminadas, ni mucho menos por hechos indefinidos, supuestos o no probados conforme a la normatividad vigente. Una resolución así proferida, salvo mejor concepto, es a todas luces arbitraria”.

“Sin embargo, dado que, en el presente caso, la Resolución puede ser atacada ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de un proceso administrativo y no Civil o Penal de Policía, la acción de tutela únicamente procede como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, como sería la demolición de la humilde vivienda del tutelante, porque solamente podría ser reparado mediante una indemnización...”.

Segunda instancia.

1. Las sentencias correspondientes a los expedientes de tutela radicados bajo los números T-50330, (Juzgado Civil del Circuito, sentencia octubre 10 de 1994), T-50380 (Tribunal Superior-Sala Civil, sentencia octubre 6/94), T-50492 (Juzgado 5o. Civil del Circuito, sentencia septiembre 30/94), T-51110 (Juzgado 7o. Civil del Circuito, sentencia octubre 4/94), T-51148 (Juzgado 23 Civil del Circuito, sentencia octubre 10/94), T-51165 (Juzgado 23 Civil del Circuito, sentencia octubre 11/94), T-51414 (Juzgado 20 Civil del Circuito, sentencia octubre 14/94), T-51455 (Juzgado 8o. Civil del Circuito, sentencia octubre 6/94) y T-51918 (Juzgado 4o. Civil del Circuito, sentencia octubre 3/94), fueron confirmadas por las mismas razones señaladas en las providencias de primera instancia.

2. Las sentencias correspondientes a los expedientes de tutela registrados bajo los números que a continuación se relacionan, fueron igualmente confirmadas, aunque por diferentes razones o por razones adicionales:

2.1 T-50260, Tribunal Superior- Sala Civil, Sentencia Octubre 6 de 1994.

“... Acorde con lo decidido por los juzgados 60 y 39 Civiles Municipales y Séptimo del Circuito, en el mes de agosto del año que cursa, por estar solicitada la medida provisional...según se observa en el auto de fecha 24 de agosto de 1994, proferido y notificado por la Alcaldía Local de Suba, no es el caso de acceder a la misma medida de protección de los derechos vulnerados o amenazados del accionante, pues lo que procede simplemente en el asunto que se estudia es la abstención de aplicar lo dispuesto en el art. 7o. del Decreto 2591, como medida provisional, por sustracción de materia”.

2.2. T-50342, Tribunal Superior del Distrito Judicial Santafé de Bogotá- Sala Civil, Sentencia octubre 6 de 1994.

“... Al estar suspendida la Resolución por la cual se ordenó la demolición de las obras a que se refieren los accionantes en tutela, por el mismo funcionario que la expidió, por sustracción de materia la acción de tutela que nos ocupa deja de tener sentido jurídico y en consecuencia inane sería hacer un pronunciamiento de mérito...”.

2.3. T-50866, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá- Sala Civil, sentencia octubre 12/94.

“... de acuerdo con el resultado oficioso de la prueba sometida por el tribunal, se tiene que la resolución No. 006, con la cual se ordenó la demolición fue suspendida; carece, por tanto de objeto la acción de tutela, porque el acto atacado mediante la presente tutela no tiene vigencia y por ende no afecta ningún derecho fundamental”.

2.4. T-50897, Juzgado Tercero Civil del Circuito, Sentencia octubre 12 de 1994.

“...se considera que los accionantes cuentan con otro mecanismo de defensa judicial distinto a la acción de tutela para solicitar la protección de los derechos reclamados, donde se puede solicitar la protección de los derechos en forma inmediata mediante la solicitud de suspensión provisional del acto atacado el impetrar la nulidad y el restablecimiento del

derecho, por lo que no se dan los presupuestos del mecanismo transitorio”.

2.5. T-50939, Tribunal Superior del Distrito Judicial Santafé de Bogotá- Sala Civil, Sentencia octubre 11 de 1994.

“... Ese acto administrativo no es susceptible de ser atacado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al tenor de lo dispuesto en el art. 82 del C. C. A. (subrogado por el art. 12 del decreto 2304 de 1989), pues se trata de un juicio de carácter policivo, mediante el cual se investigó una contravención y se impuso una medida de policía (demolición de obra). Lo anterior implica que el accionante en el hipotético caso de existir una vulneración a un derecho fundamental no tiene a su alcance otro medio de defensa judicial”.

“...mediante providencia de agosto 24 de 1994, se dispuso suspender la ejecución de la Resolución No.006 de 1993, hasta tanto los jueces resuelvan lo pertinente. La situación antes descrita se adecua al precepto contenido en el art. 26 del Decreto 2591 de 1991. En consecuencia la presente acción de tutela por razón de la cesación del acto atacado perdió su objeto...”

2.6. T-51071, Juzgado 27 Civil del Circuito, Sentencia octubre 11 de 1994

“...es consciente la peticionaria pues a lo largo de la causa petendi anuncia que conocía...de las visitas que efectuaba el funcionario y aún de la intervención de varios vecinos, que se encontraban en la misma situación que ella”.

“Además, dentro de la actuación policial existe constancia de la publicidad de las órdenes impartidas, de la citación de todos los que fueron ocupantes, o poseedores del predio inspeccionado...”.

“...y realmente la falta de intervención se debió a su propia voluntad, pues debió apersonarse de la situación, a sabiendas de las consecuencias que podría tener para su propiedad”.

“Si no lo hizo, tal cosa no puede enmarcarse en violación del debido proceso, o de falta de defensa...”.

2.7. T-51899, Juzgado 4o. Civil del Circuito, Sentencia octubre 3 de 1994.

“El aspecto de la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio tiene cabida si esta se utiliza por el afectado como único mecanismo disponible para repeler la vulneración del derecho Constitucional Fundamental, pero no para remediar descuidos ni la negligencia y pasividad del presunto afectado,...A lo anterior hay que agregarle que para el día de hoy si se hubiera cumplido la Resolución..., ya se habría consumado, pues esta estaba programada para el 31 de agosto del corriente año, y el funcionario optó por suspender la ejecución de tal acto (demolición) hasta que se decida por las autoridades competentes al respecto”.

2.8. T-51453, Juzgado 24 Civil del Circuito, Sentencia Octubre 5 de 1994.

“... En la copia del expediente administrativo No. 251-92, adelantado por la Alcaldía Local de Suba... no aparece prueba alguna de que el señor EDILBERTO PALACIOS PAEZ , tenga algún derecho de propietario o poseedor material sobre algún lote de terreno y/o de mejoras que hagan parte del mencionado predio (Santa Ana), ni en el curso del trámite de la acción de tutela se adujo prueba relacionada con tal situación”.

“Entonces,...no está legitimado para reclamar protección por medio de la acción de tutela del derecho fundamental al debido proceso, precisamente por que no se conoce siquiera sumariamente si aquél está comprendido dentro del mencionado proceso policivo de demolición...”.

“...La señora Ramírez López sí fue citada y escuchada en descargos dentro del ya mencionado expediente administrativo, que culminó con la resolución No. 006 de 25 de octubre de 1993, como aparece descrito en las diligencias de inspección ocular de 18 de septiembre de 1992, y diligencia de descargos de 24 de ese mismo mes y año...lo mismo que notificada por edicto de tal resolución. Entonces aquella quedó legal y reglamentariamente vinculada al proceso policivo civil de demolición de obra, con todas las garantías de controvertir y de impugnar la decisión correspondiente, sin que se vislumbre violación alguna en su contra del derecho constitucional fundamental al debido proceso...”.

3. Las sentencias proferidas en los procesos de tutela radicados bajo los números que seguidamente se concretan, fueron revocadas, con fundamento en los argumentos siguientes:

3.1. T-49597, Juzgado Sexto Civil del Circuito, Sentencia octubre 3 de 1994.

“... Ahora, del artículo 332 del C. P. C., aplicable a la acción de tutela, surge el concepto de la causahabiente, que puede entenderse como el efecto, sustancial y procesal, que afecta a determinadas personas por hechos realizados por su antecesor en el derecho. En este orden de ideas, si la señora Ramírez de Caicedo hubiera sido la vendedora de la accionante, los descargos que la primera rindió y la declaración de que es contraventora, afectarían a ELVIRA PRECIADO MURILLO porque ésta sería causahabiente de la contraventora”.

“Empero, nótese que los descargos los rindió el 18 de septiembre de 1992, y que la accionante adquirió la posesión del lote en que edificó la construcción el 29 de enero de 1994. Pero el vendedor del lote y las mejoras que adquirió la solicitante no fue CARMEN ROSA RAMÍREZ DE CAICEDO sino MARIO BLANCO TRIVIÑO. Así, la accionante es causahabiente del último, y el mismo no fue vinculado al proceso policial en forma legal; de suerte que a la causahabiente se le desconoció el derecho al debido proceso, debido a que ni a ella ni a su antecesor en el derecho, el nombrado Mario Blanco Triviño, se les escuchó en descargos, y por lo tanto, se les privó del derecho de defensa”. “No es válido el argumento de que a los propietarios se les notificó por medio del aviso visible en copia al folio 351, ya que la citación no de los propietarios en general sino de cada propietario de las construcciones en particular, debía realizarse antes del pronunciamiento de la resolución 006 de 1993, y no después”.

“La tutela que prospera determina la suspensión de la orden de demolición, pero como el proceso policial terminó con la resolución antes citada, es improcedente ordenarle al Alcalde de Suba que ordene la vinculación de la accionante, y tampoco puede ordenarle el juez de tutela al Alcalde que permita la legalización del barrio SANTA ANA”.

3.2. T-50203, Juzgado 16 Civil del Circuito, Sentencia Octubre 4 de 1994.

“Si embargo, teniendo en cuenta que al impugnar el fallo de primera instancia, BERNARDA FLOREZ GRANDAS, solicita se le conceda la tutela para evitar los graves perjuicios que sufrirá con la demolición de su vivienda y sólo mientras adelanta las acciones judiciales contenciosas administrativas, debe el despacho concederle la oportunidad que solicita para que la autoridad competente se pronuncie al efecto, en los términos previstos en el artículo 8o. del decreto 2591 de 1991”.

3.3. T-50410, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá. Sala Civil-, Sentencia de octubre 4 de 1994.

“Una vez proferida la sentencia de primera instancia, a folio 33 del expediente obra el oficio número 720-1372-94 mediante el cual, el Asesor de Mejoramiento Urbano del Departamento Administrativo de Planeación Distrital emite concepto sobre el Desarrollo Santa Ana de la Zona 11 de Suba, y en el se manifiesta que el citado desarrollo se encuentra en la actualidad sometido a proceso administrativo de legalización bajo los parámetros normativos del Acuerdo 6 de 1990, para cuyo efecto se requiere la orden de legalización mediante Decreto del Señor Alcalde Mayor.”.

“Obsérvese con facilidad del tenor descrito que no está el concepto requerido por una de las dos entidades (Secretaría de Obras Públicas y Departamento Administrativo de Planeación Distrital) que señala la norma, para que proceda el decreto de demolición que produjo el Alcalde ... Lo anterior pone de manifiesto la violación del debido proceso administrativo ordenado por el Código de Policía de Santafé de Bogotá, toda vez que el indispensable concepto favorable no se obtuvo, siendo el que actúa en el expediente, es el precisamente contrario, cual es la legalización de una situación de hecho”

3.4. T-51218, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sentencia de octubre 14 de 1994.

“En oficio No. 18765 de 25 de agosto de 1994, emanado del Departamento Administrativo de Planeación y que en original obra a folio 15 del cuaderno principal que contiene la tutela, se afirma que dicho establecimiento “no ha emitido concepto alguno respecto de demoliciones en el citado desarrollo... (se refiere a las construcciones levantadas en el sector de Santa Ana)”; tampoco se llevó al expediente polílico dictamen de la Secretaría de Obras, luego se pretermitió una etapa del proceso, situación que pone de manifiesto la violación al derecho a un debido proceso en el trámite polílico que culminó con la resolución No. 006 de 25 de octubre de 1993 por vulneración de las formas propias de cada juicio...”.

3.5. T-51285, Juzgado 22 Civil del Circuito, Sentencia octubre 10 de 1994.

“...al estar suspendida la resolución por medio de la cual se ordenó la demolición de las obras a que se refieren los accionantes en tutela, por sustracción de materia, ha debido el juez del

conocimiento abstenerse de aplicar el artículo 7 del decreto 2591 de 1991, y hacer dicho pronunciamiento”

“... No obra en el plenario que se haya COMUNICADO la existencia de la investigación al presunto “CONTRAVENTOR” pues si bien aparece se fijó un aviso, no es menos cierto que el infractor no es uno solo sobre un solo bien con puerta de acceso donde se fijó aquél, sino VARIOS INFRACTORES sobre bienes distintos, donde cada uno tiene derecho a sus propios descargos y a contraprobar; de consiguiente lo correcto hubiera sido como mínimo intentar la notificación personal de cada uno de los presuntos infractores en sus respectivos bienes, y de no lograrse al menos, habérseles fijado aviso en la puerta de acceso de sus respectivos bienes, y de no lograrse al menos, habérseles fijado aviso en la puerta de acceso de sus respectivos inmuebles, pues ha de recordarse que sólo puede presumirse “CONOCIMIENTO” de un acto en los casos que expresamente regula el legislador...”.

“Si bien no se contraría ningún normativo, pueden recibir los descargos en la diligencia de “INSPECCIÓN OCULAR” que se decretó y que entre otras cosas era necesaria para determinar el estado de las obras pues ha de recordarse que las sanciones varían de acuerdo a ello - esto sobre lo que se anotará más adelante, no es menos cierto que si aquello no se indicó en la citación o aviso, que a cada uno de los presuntos infractores se les debió hacer, (vale decir indicar en el aviso que allí se les recibirá descargos) mal podrían éstos rendirlos, como tampoco tener la oportunidad de contra probar, o derivarse efectos de su no concurrencia; esto es, se presenta una clara violación a su DERECHO DE DEFENSA y, por aplicación del artículo 228 del Código Nacional de Policía, AL DEBIDO PROCESO”.

“También acaece, en concepto de éste Despacho, violación del DEBIDO PROCESO al no obrar en el plenario el CONCEPTO o DICTAMEN que por imperativo exige el artículo 100 del Código de policía de Bogotá...siendo prudente anotar que en el oficio 88 Fte de este expediente emanado del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, no se dice que las construcciones no cuentan con la licencia respectiva, amen de que no obra ningún concepto de la Secretaría de Obras Públicas, de éste Distrito”.

“Desde otro punto de vista, si bien la decisión para cada uno de los infractores puede tomarse en una MISMA RESOLUCIÓN- legalmente nada lo impide, no puede perderse de vista que siendo los sancionados varias personas y no una sola, como tampoco un bien común sino

parte del bien con derechos INDIVIDUALES, debió MOTIVARSE en forma tal que DETERMINADO “INFRACTOR” pueda saber el por qué de la sanción y con base en que prueba, pues de otra manera y en “abstracto” mal puede impugnarla; pruebas acá aludidas que, siendo las sanciones de carácter INDIVIDUAL, necesariamente debió ser la verificación de cada una de las obras..., señalando en el acta respectiva el estado de (sic) cada una de ellas se encontraba, pues ha de recordarse además que si se trata de iniciación de obra la sanción es SUSPENSIÓN de la misma y caución, y si es TERMINACIÓN de obra o no acatarse la orden de suspensión, ahí si la DEMOLICIÓN”.

“Todo lo anterior lleva a concluir que si hubo violación al DERECHO FUNDAMENTAL DE DEFENSA, por falta de notificación a cada uno de los presuntos infractores, por no oírseles en descargos ni haberseles brindado, la oportunidad de contraprobar los que en tales circunstancias se les formularon y a la incongruencia de la motivación de la resolución que ordenó la demolición”.

3.7. T-51645, Juzgado 6o. Civil del Circuito, Sentencia Octubre 20 de 1994.

“... No hay duda, por lo tanto de que al contraventor de las normas sobre construcción debe oírlo la autoridad administrativa; por lo cual, si lo sanciona sin oírlo le vulnera ostensiblemente el derecho al debido proceso”.

“Por otra parte, debe anotarse que las sanciones administrativas son individuales, o sea que deben imponerse, cuando sea el caso de hacerlo, a la persona determinada que haya incurrido en transgresión a las disposiciones que regulan la construcción de inmuebles. No hay violaciones colectivas sino personales, y en tales circunstancias, no puede sancionarse como lo hizo en el caso sub-lite el Alcalde local de Suba en la Resolución 006 de 1993, a un grupo de personas, sin mencionarles por sus nombres”.

“...en el caso de marras encuentra el juzgado que fueron escuchadas en descargos 22 personas, cuyos nombres no es necesario citar; pero en ellas no se encuentra la impugnante RITA JIMENEZ URBINA. En consecuencia se les desconoció el derecho al debido proceso por lo cual debe amparársele...”.

II. COMPETENCIA.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las citadas sentencias en virtud de lo dispuesto por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. Diligencia de inspección judicial practicada durante la etapa de revisión ante la Corte Constitucional.

Mediante auto de fecha dieciséis (16) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995) la Sala, con el fin de clarificar la situación materia de controversia, ordenó la práctica de una diligencia de inspección judicial en el predio Santa Ana y sobre los documentos en donde constan las actuaciones de la Alcaldía de Suba -Oficina de Obras- y de la Inspección 11A Especial de Policía de Urbanismo y Construcción de Obras. Igualmente se dispuso allegar al proceso la información necesaria para establecer la realidad de los hechos que sirven de sustento a las pretensiones de los demandantes.

La referida diligencia arrojó los siguientes resultados:

- Oficina de Obras Alcaldía de Suba:

Confrontado el expediente original 251-92 de la oficina de obras, con el anexo común a las tutelas en revisión, se encontraron en dicha Alcaldía los folios 434 al 501 que no aparecen en el mencionado anexo, correspondientes a impugnaciones de fallos de tutelas, actas de visitas administrativas realizadas por las Personerías Distrital y Local de Suba en la Oficina de Obras, oficios y otros documentos que no aportan nada nuevo al proceso.

- Versión del señor Miguel Angel Suárez Monsalve, secretario de la Oficina de Obras de la Alcaldía de Suba y exfuncionario de la extinguida Inspección 11A Especial de Policía de Urbanismo y Construcción de Obras, en la cual se inició el proceso 251-92, relativo a las construcciones en el predio Santa Ana quien, en lo pertinente, expresa:

“El proceso se inició en la antigua Inspección 11 A Especial de Policía de Urbanismo y Construcción de Obras en Agosto 25 de 1992 por unas construcciones que se adelantaban en dicho predio, practicándose diligencia de Inspección Ocular al mismo el 18 de septiembre de 1992. Para esa fecha que se practicó la diligencia existían aproximadamente nueve

casetas, practicándose ese día cinco inspecciones oculares obrantes a folio 48 al 58, en las cuales se ordenó la suspensión de la obra y se impuso la respectiva caución; posteriormente se tomaron declaraciones de descargos de las personas que se encontraban allí y de los detenidos que la policía dejaba al Despacho por estar allí levantando trabajos de construcción;....Después de cierto tiempo, fue que se volvió a practicar inspecciones oculares al predio, aclarando que cuando salió la Doctora PAULINA XIMENA NAVARRO PASCUALI, fue encargado de la Inspección el Doctor GERMAN RUEDA MENESSES, quien, en virtud de la gravedad de los hechos y las reiteradas peticiones de la abogada apoderada de los presuntos propietarios del predio procedió a fijar una fecha para inspección ocular la cual se llevó a cabo a los once días del mes de mayo de 1993, donde se ordenó el sellamiento de los diferentes inmuebles y se escucharon en descargos a diferentes personas”.

(...)

“Durante las administraciones del Doctor SERGIO ANTONIO ESCOBAR JAIMES, LUIS CARLOS PEÑA y JORGE ALBERTO ARAMBULA, que yo tenga conocimiento, no se practicaron diligencias al predio, pero si ordenó emitir la Resolución número 006 de 1993, de octubre 25 del mismo año fue el doctor SERGIO ANTONIO ESCOBAR JAIMES, resolución que fue sustanciada por el doctor MIGUEL MORALES CASTELLANOS y el suscripto...”

(...)

“Como quiera que no se tenía conocimiento de que personas residían en ese predio, no se encontraban allí y al preguntarse por los mismos nadie daba razón, motivo por el cual era imposible notificar persona por persona, dado que los presuntos propietarios o poseedores levantaban las construcciones los fines de semana o de noche; en el predio solo se encontraban, en su mayoría, vendedores y, en algunas ocasiones, a los presuntos propietarios o poseedores; esto ocurrió en el año 92; para la época que se trató de notificar fue imposible, primero, no existía nomenclatura urbana de ninguna clase; los presuntos infractores de las normas urbanísticas con las construcciones que estaban realizando y que inicialmente eran 9 casetas, unas eran en bloques muy provisionales, y otras, las cuales apenas se estaba iniciando la construcción, lo que hacía imposible hacer una notificación personalmente, y por lo tanto se procedió a dar aplicación al artículo 427 de Código de

Policía de Bogotá, (Acuerdo 18/89)...”.

“No se escuchó en diligencia de descargos al directo infractor de la norma urbanística, a varios de los que allí se encontraban construyendo porque en el momento de la inspección ocular no se encontraban allí y cuando dejaban a disposición del despacho a personas que estaban adelantando obras en el predio, en muchas de sus declaraciones manifestaban ser trabajadores y no conocieron al presunto propietario o el responsable de la infracción urbanística; en las inspecciones oculares que practicamos, procedimos a dejar boletas de comparendo con el abogado DANIEL BARON CASTAÑEDA, quien manifestaba que les haría llegar dicha citación para que comparecieran al despacho a fin de ser oídos en diligencia de descargos, algunos comparecieron, otros no. Como puede observarse, existen dentro del expediente los avisos en los folio número 44, el segundo a folio 118, el tercero obrante a folio 151, el cuarto a folio 202, fueron colocados dentro del predio por no existir nomenclatura urbana y no tener conocimiento de los propietarios, lo que imposibilita hacer la notificación personal...”

(...)

“Que yo tenga conocimiento, a ninguno de los posibles propietarios que se encuentran en el predio SANTA ANA no se les hizo efectiva ninguna caución o multa y lo único que hizo la Oficina de Obras a través de su asesor, Doctor MIGUEL MORALES, que se encontraba para esa época, fue dictar la medida administrativa de demolición de obras de todas las construcciones que se encuentran allá dentro de dicho predio denominado Santa Ana...”

-Predio Santa Ana Barrio el Rincón de Suba:

En la inspección judicial realizada al predio Santa Ana, ubicado en el Barrio el Rincón de Suba se constató lo siguiente:

“AL NORTE se encuentra la calle 131A o vía que conduce a Aures, y en el se puede apreciar que existen numerosas construcciones en material de cemento, bloque, arena, concreto y hierro, muchas de dos o mas pisos, en donde funcionan varios establecimientos comerciales tales como lavandería, talleres de ornamentación y muebles, venta de chance, cafetería, depósito de materiales de construcción, tienda, droguería, torno, supermercado, venta de comidas rápidas, prendería, venta de tejas y puerta; AL SUR este limita con la calle 130,

teniendo una entrada hacia la calle 129B, en donde se encontraron ocho construcciones en los mismos materiales de cemento, arena, bloque, concreto y hierro, habitadas, y en una de ellas funciona un taller de mecánica, habiendo varios lotes sin construir; en el costado ORIENTAL se encontró que colinda con la transversal 91 o Avenida que de Suba conduce al barrio El Rincón, donde se puede apreciar que está construida casi en su totalidad, y funcionan diversos negocios, dentro de los cuales se destaca una industria troquel-mecánica que ocupa un área construida de aproximadamente 300 metros; igualmente funciona una compraventa de material de demolición, expendio de comestibles al por mayor, alquiler de formaleta, club de tejo, taller de electricidad automotriz, taller de reparación de bicicletas y piqueteadero; por el costado OCCIDENTAL se hallaron numerosas construcciones que colindan con la culata de casas del barrio Costa Rica y construidas sobre la carrera 93A, estas construcciones se realizaron en materiales de cemento, ladrillo, bloque, arena, concreto y hierro, y en una de ellas funciona una tienda y en otra un taller de mecánica. Por el CENTRO del predio se pudo constatar que está densamente construido, en los mismos materiales, y en la actualidad se adelantan obras en aproximadamente veinticinco inmuebles..”

Dentro de la inspección se hizo presente la abogada Myriam Rodríguez Montoya, apoderada de algunos de los presuntos propietarios del predio Santa Ana y manifestó:

“El predio fue adquirido por el señor JOSÉ MANUEL TORO ECHEVERRY y su esposa la señora LETICIA ALVAREZ DE TORO. Los señores HERNAN ESCOBAR VELASQUEZ y NESTOR GUILLERMO RODRIGUEZ, asociándose para delinquir, mediante la escritura pública N° 379 de 1987, falsificando la firma de la señora LETICIA ALVAREZ DE TORO a través de un poder vendieron los derechos que a ella correspondían en el citado predio, esto es una sexta parte. Frente a tal conducta delictuosa la señora LETICIA ALVAREZ DE TORO inició un proceso en el entonces Juzgado Cuarenta y Uno de Instrucción Criminal de Bogotá; dicho Juzgado sin ser del ámbito de su acción hizo entrega del predio al señor HERNANDO VALBUENA, quien alegaba tener la posesión; posteriormente el Tribunal Superior revocó dicha decisión y ordena la entrega del predio a sus propietarios quienes venían detentando la posesión diligencia efectuada por el Juzgado Cuarenta y Dos Penal del Circuito de esta ciudad, el día veinticinco (25) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992) siendo recibido el predio por el señor HERNAN CABRERA MUÑOZ y en la sentencia condena a los señores HERNAN ESCOBAR VELASQUEZ y NESTOR GUILLERMO RODRIGUEZ, por el delito de FALSEDAD, igualmente ordena la anulación de la mencionada escritura 379 de 1987 y 64 escrituras mas,

providencia esta que fue confirmada por el Honorable Tribunal Superior de Justicia, Sala Penal mediante providencia de fecha diez y siete (17) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995)”.

“...desde la fecha en que se hizo entrega del inmueble al señor CABRERA, a pesar del servicio de vigilancia y letreros de propiedad privada colocados en el, las personas a las cuales se les efectuó las falsas escrituras penetraron violentamente en el y empezaron a efectuar sus construcciones en las horas de la noche, por lo cual se hizo necesario iniciar las acciones policivas pertinentes ante la Inspección de Obras y un lanzamiento por ocupación de hecho. En lo que hace referencia a la construcción de obras sin la licencia respectiva se efectuó una primera diligencia de reconocimiento y sellamiento de las obras encontrando un número muy reducido de construcciones, creo que eran siete, posteriormente se realizó una segunda diligencia encontrando doce obras en construcción, siendo nuevamente selladas y ordenando la vigilancia policial. Las obras realmente no fueron suspendidas, así lo demuestran las diferentes diligencias en las cuales se conminaba y se imponía sanción a quienes se encontraban construyendo, sanciones que nunca se hicieron efectivas. Sin explicación lógica alguna, la protección fue levantada por orden de la Inspectora de Obras, lo que permitió el ingreso masivo de personas al lote y sus construcciones...”

Igualmente, se hizo presente en la inspección el abogado Daniel Barón Castañeda, apoderado de algunos de los peticionarios y expresó lo siguiente:

“Se adecuó el trámite según la normatividad contenida en el artículo 99 de Acuerdo 18 de 1989 o Código de Policía de Bogotá, es decir, se procedió a fijar fecha para practicar inspección ocular sobre las construcciones iniciadas, conducente a la vinculación, mediante descargos del presunto infractor, y si existiere mérito, decretar la suspensión de la obra. En una primera inspección ocular se vincularon a algunos de los poseedores que construyeron, tales como MANUEL ANTONIO RAMIREZ CLAVIJO, CARMEN ROSA RAMIREZ, CARLOS HERNAN FORERO Y MARIA HELENA RAMIREZ LOPEZ. No obstante estar vinculados, la Inspección de Obras únicamente profirió y notificó resolución de suspensión de obra con respecto a MARIA HELENA RAMIREZ LOPEZ”.

“En cuanto a estas personas que fueron vinculadas, lo mandado por la norma es que le notifique de manera legal la resolución de suspensión de obra y en la cual se debe imponer

una caución para asegurar el cumplimiento. A partir de la resolución, y si se continúa con la obra suspendida, previa verificación por parte del funcionario competente, se ordenará la demolición de lo construido (no la totalidad de la obra, SOLO LO CONSTRUIDO EN CONTRAVENCION A LA SUSPENSION). en proceso que adelantó la Inspección 11A y posteriormente la Alcaldía de Suba, en ningún momento se notificaron otras resoluciones de suspensión, y NUNCA se verificó si las obras supuestamente suspendidas se continuaron, siendo este requisito sine-qua-non, exigido por la norma. Estas personas quedaron vinculadas a la Resolución 006/93 en la que se ordenó la demolición del barrio SANTA ANA. Con relación a estas personas debo acotar la falta de técnica jurídica con que se procedió, pues sólo basta con observar las diligencias adelantadas y en ellas se vinculan a unos predios para sancionar a los responsables, pero no se identificó ni alinderó el predio sobre el cual estaba la construcción.... Desde este momento en adelante, el trámite del expediente 251/92 fue muy etéreo; en el mes de mayo de 1993 se realizó una inspección ocular sobre el predio SANTA ANA, el Inspector 11 A de Obras, sin oír en descargos a ninguno de los presuntos responsables (las personas a quienes se oyó eran trabajadores) y sin mediar ninguna resolución o acto administrativo que ordenara la suspensión, selló doce construcciones, sin determinarlas, ni alinderarlas dentro de las actas (lo cual hace imposible su posterior reconocimiento). Este sellamiento de obras es, desde el punto de vista legal, absolutamente improcedente, sin mediar acto administrativo de suspensión".

"Aparte de las personas inicialmente vinculadas (5 personas), ningún otro poseedor o constructor fue legalmente vinculado al proceso, ni se practicó inspección ocular sobre las obras, ni se suspendieron las mismas. El trámite se circunscribió a la retención ocasional, por parte de la policía de algunos trabajadores, a quienes se les puso a disposición de la Alcaldía y se les tomó declaración, más nunca se citó a responsable alguno de las obras. A raíz de la expedición del Estatuto del Distrito Capital, la competencia en materia de infracciones de obras pasó a las alcaldías locales, y la de Suba, al avocar el conocimiento de este proceso, la primera actuación que produjo fue la Resolución 006/93, mediante la cual se declararon contraventores de obras a todas las personas que tuvieran construcciones en SANTA ANA y se ordenó la demolición de todas las obras existentes en el predio SANTA ANA".

"Llama poderosamente la atención varios hechos que rodean esta comentada Resolución 006 : en primer lugar, la resolución se dicta de manera general contra todos los constructores de obras en el predio SANTA ANA; esto es absurdo, porque la contravención, de suyo implica la

vinculación de un infractor individual frente al Estado, y no se trata de un proceso colectivo; fácilmente se observa que la intención es lograr a través de un proceso de obras, los mismos resultados que comportaría un lanzamiento por ocupación de hecho, en donde si se da la vinculación de un globo de terreno frente a una actuación policial. En segundo lugar, esta resolución es producto de un proceso que adelantó sin comparecencia de las personas declaradas contraventoras; esto equivale a decir, que todas ellas fueron condenadas sin haber sido oídas y vencidas en juicio, es decir, no se rodeó el proceso de todas las ritualidades y formalidades prescritas en la ley; la regulación de la sanción de demolición de obras está contenida, básicamente, en el artículo 100 del Acuerdo 18/89 y en los artículos 66 y 67 de la Ley 9 de 1989, o de reforma urbana. Según lo prescriben estas normas, para poder proferir orden de demolición en contra de una obra, se debe tratar de vivienda terminada, lo cual nunca ha sido verificado dentro del proceso, pues en caso contrario ha debido suspenderse la obra según el artículo 99 del Acuerdo 18/89”.

“...debo aclarar que la aplicación de las dos normas comentadas (artículos 99 y 100 del Acuerdo 18/89) es bien diferente. El artículo 99 es de aplicación cuando se ha INICIADO obras en contravención al régimen de planeación, caso en el cual se debe proceder a ordenar la suspensión de la obra, con caución y, sólo en el caso de haberse continuado la obra suspendida, se puede proceder sin concepto previo de ninguna entidad, a demoler lo construido en infracción a la suspensión; no es el caso de la Resolución 006 de marras, pues en ella se dicta una orden directa de demolición sin mediar previa orden de suspensión. La demolición como sanción principal, se aplica de conformidad con el artículo 100 citada, norma que si exige concepto previo de los funcionarios de planeación distrital; este sentir es compartido por los funcionarios de la Personería Distrital, según conceptos que se encuentran anexos al expediente 251/92”.

- Censo de población y vivienda:

El censo de población y vivienda que se efectuó en el predio Santa Ana permitió establecer lo siguiente:

-Viviendas totalmente construidas: 112, cuentan con energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, y sólo 4 viviendas tienen teléfono particular.

-Viviendas en construcción: 35.

- Lotes sin construir: 87.
- Habitantes censados: 552. Quedaron por censar 11 viviendas, porque los poseedores no se encontraban presentes al momento del censo.
- Fotografías:

Aparecen incorporadas al expediente fotografías de las calles y construcciones del predio Santa Ana.

Los demandantes aportaron a las diligencias una carpeta donde aparecen: escrituras públicas sobre venta y posesión de lotes, recibos de pagos al Distrito por concepto de servicios de acueducto y alcantarillado, impuesto predial y valorización.

Con dichos documentos se estableció:

Que los señores Edilberto Palacio Paéz y María Helena Ramírez López, a través de la escritura 1493 del 22 de febrero de 1993, le compraron al señor Jorge Enrique Pérez Caicedo, lotes del 1 al 24 de la manzana J, que cuentan con un área aproximada de 1440 mts, según el plano del terreno protocolizado por escritura pública No. 12.777 de septiembre 30 de 1992.

Que por Escritura Pública No. 16132 de noviembre 5 de 1993, dichos compradores, vendieron un lote a la señora Blanca Celia Gil Molina, con un área de 72. 00 mts. 2 que corresponde el lote 20 de la manzana J, ubicado en la Carrera 91 No. 130B- 23 del predio Santa Ana.

Los abogados antes citados, quienes actúan como apoderados de algunos de los interesados, aportaron, entre otros, los siguientes documentos:

- Plano del Predio Santa Ana del año de 1975.
- Plancha E- 60 del Distrito Capital donde aparece el inmueble del predio Santa Ana.
- Plancha 11 del Distrito Capital donde aparece el predio Santa Ana.

- Plano del predio Santa Ana barrio Rincón de Suba, en trámite de legalización por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital Unidad de Mejoramiento y Coordinación de Barrios.- Fotocopia de la providencia de abril 17 de 1995 del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Penal-, que confirma el fallo proferido por el Juzgado 42 Penal del Circuito (condenó a los señores Nestor Guillermo Rodríguez y Hernán Escobar Velásquez por los delitos de Falsedad Material en Documento Público y Estafa, referente al predio Santa Ana).

2. Situación establecida dentro de los procesos de tutela objeto de acumulación.

2.1. Luego de una revisión minuciosa, tanto de las actuaciones cumplidas por la Inspección 11A Distrital de Obras y Construcciones, la Alcaldía Local de Suba, y de las pruebas practicadas y allegadas en la etapa de revisión, se establece en cuanto a la identificación de los peticionarios de la tutela y las personas comprometidas en el proceso administrativo polílico lo siguiente:

- Por auto de fecha 8 de 1992 la Inspección 11A de Policía de Urbanismo y Construcción de Obras de Suba, señaló para la práctica de la primera inspección ocular el 18 de septiembre de 1992. Dicha decisión se notificó a través de la fijación de avisos en distintos lugares (sitios de acceso general al predio Santa Ana, postes y paredes de algunas construcciones).

El día 17 del mismo mes y año, se escucharon en descargos a las siguientes personas que dijeron ser propietarios de algunos de los lotes en construcción:

Carlos Hernán Forero Corredor (lote No. 15), Manuel Antonio Ramírez Clavijo (lotes No. 1 y 2, manzana N), Carmen Rosa Ramírez de Caicedo (lote No. 10, manzana M), a quienes se les declaró contraventores, se les suspendió la obra y se les fijó una caución. A María Elena Ramírez López (lote No. 5, manzana D), no se le declaró contraventora, pero se le advirtió que si continuaba la construcción se ordenaría de plano la demolición.

Alfredo Triana Rojas fue aprehendido y puesto a disposición de la Inspección el 21 de septiembre de 1992 por encontrarse construyendo. Se le recepcionaron los respectivos descargos, pero no se dejó constancia de la identificación del lote sobre el cual estaba erigiendo la construcción.

- Por auto de octubre 15 de 1992 se señaló la fecha del 30 de octubre de 1992 para la práctica de una segunda inspección ocular en el referido predio. Dicha auto se notificó en la misma forma antes indicada.

En esta oportunidad se escuchó en descargos al señor Jorge Enrique Pérez Caicedo (lotes No. 2, manzana Y y No. 12, manzana D) por intermedio de su apoderado Daniel Barón Castañeda.

En la inspección se identificaron los siguientes lotes: No. 11 de la manzana G cuyo poseedor es Nestor Romero Nimisca, No. 9 de la misma manzana, poseedor Gustavo Pérez, No. 15 de la manzana F, poseedor Leonardo Castellano. No se oyeron en descargos a los citados, pues no se encontraron en el sitio respectivo al momento de la inspección. Por ello, se les dejó la respectiva boleta de citación para que comparecieran posteriormente a la inspección a rendir dichos descargos.

El día 13 de noviembre de 1992, el señor Gustavo Pérez Agudelo acudió a la Inspección 11A, rindió los respectivos descargos y se le advirtió que debía abstenerse de seguir construyendo.

- En el auto de noviembre 5 de 1992 se señaló el día 27 de noviembre de 1992 para continuar la inspección ocular mencionada. Se fijaron los avisos noticiando esta diligencia en la forma ya expresada. En ella se escucharon en descargos a las siguientes personas:

Yolanda Caicedo Ramírez, respecto a la cual no se identificó el lote y sólo se le advirtió que debía de abstenerse de seguir construyendo; Alba Azucena Sáenz (lote No. 4, manzana J), a quien se le advirtió no seguir construyendo.

-Mediante auto de febrero 12 de 1993, se fijo el día 15 del mismo mes y año, para la practica de una tercera inspección ocular, la cual fue aplazada y llevada a cabo el día 13 de abril de 1993. Es de anotar, que no aparece prueba alguna de que se hubiera realizado la notificación de dicha diligencia a los restantes presuntos infractores. No obstante, se escucharon en descargos a las siguientes personas:

Manuel Antonio Ramírez (no se identificó el lote) a quien se le advierte que no debe seguir construyendo; José Alejo Matamoros Acosta (no se identificó el lote); Luis Enrique Timbambre

(lote 3, carrera 92 No. 130A-17) a quien se le advierte que no debe seguir construyendo; Claudia Patricia Caicedo (Calle 130 C No. 92-42) a quien se le advierte que no debe seguir construyendo, y María Inés Ramírez Vda. de Herrera (Carrera 92 No. 130B-11).

- Según auto del 3 de mayo 1993 se dispuso la realización de una cuarta diligencia de inspección ocular, la cual tendría lugar el día 11 del mismo mes y año. En dicha diligencia se verificó el sellamiento de las construcciones de 13 inmuebles, de conformidad con el literal A del Art. 66 de la ley 9a. de 1989. Es de anotar que no se encontró a ninguno de sus propietarios; por tal razón se les dejó boletas de comparendo para que se hicieran presentes a rendir los respectivos descargos.

En esta misma diligencia, al señor Benjamín Rojas Medina (bodega identificada con el No. 92A-06 de la Calle 130), se le declaró contraventor y se le ordenó la suspensión de la obra; igualmente se le fijó caución y se le advirtió que si continuaba la obra se ordenaría de plano su demolición.

Se procedió a la identificación del lote No. 6 de la manzana H, demarcado con el No. 92-21 de la calle 132, cuya poseedora es la señora Bernarda Flórez, quien no se encontraba al momento de la inspección. Por este motivo, se le dejó una boleta de citación con la persona encargada de la levantar la construcción

- El día 14 de mayo de 1993, comparecieron a la Inspección 11A y se les recibieron descargos, a las siguientes personas: Luis Alfredo Jiménez Urbina (lote de la manzana H); José Cándido Romero Sánchez (lote No. 20, Calle 131 A No. 92-23) a quien se le advierte que debe abstenerse de seguir construyendo.

· Conclusiones sobre lo establecido en las referidas diligencias de inspección.

Del examen de las diligencias mencionadas se establece claramente lo siguiente:

a) Se recibieron descargos como presuntos contraventores de las normas de urbanismo a los siguientes peticionarios de tutela:

Alfredo Triana Rojas, Yolanda Caicedo, María Inés Ramírez viuda de Herrera y María Elena Ramírez López.

No obstante se observa que a los citados, con excepción de la señora María Elena Ramírez López, no se les declaró como contraventores, ni se les ordenó la suspensión de las obras, ni se les ordenó prestar caución para garantizar la no continuación de las construcciones.

b) Entre los peticionarios de tutela, que no intervinieron en el proceso administrativo policial y, por consiguiente, no se les oyó en descargos ni se les dio oportunidad de solicitar o aportar pruebas, se encuentran los siguientes:

Elvira Preciado Murillo, Vicente Chaparro Pacheco, Luis Alfredo Vargas Ruiz, María Zoila Quintero, María de Jesús Piza de López, Mauricio García Bautista, Blanca Celia Gil Molina, Luis Rafael Moreno Rodríguez, José Rubén Soler, Luis Germán Mora Bareño, Cecilia García Bautista, Elvira Rosa Fonseca de Virguez, José Vicente Acero Quiñonez, Rosa María Sierra, Juan Fuentes Medina, Edgar Telésforo Peña Rodríguez, María Aurora Méndez Amaya, Luz Magola Bohórquez Sánchez, Margarita Poveda de Méndez, Edilberto Palacios Páez, Juan B. Villamil Rodríguez, Rita Jiménez Urbina, Alirio Santamaría Olarte, Pedro María Ardila Méndez, Darío Ramírez y Luis Humberto Ramírez Martínez y Bernarda Flórez Granda.

2.2. En cuanto hace referencia al aviso de notificación para la realización de la inspección ocular llevada a cabo el 11 de mayo de 1992, se pudo determinar lo siguiente:

- A folio 202 de los anexos, aparece que la Inspección 11A de Urbanismo y Construcción de Obras de Suba de acuerdo con el art. 427 del Código de Policía de Santa Fe de Bogotá fijó en el predio Santa Ana el siguiente aviso:

"A los señores, Propietarios de los Inmuebles del Predio denominado Santa Ana, Carrera 91 con calle 131, Exp. No. 251-92. Que por auto proferido dentro de las presentes diligencias se procedió a fijar para diligencia de inspección ocular la CUAL SE LLEVARA a cabo el día 11 del mes de mayo del año en curso a la hora de las 9 a.m. en el sitio antes relacionado dentro de la contravención de la referencia dando aplicación al art. 427 y S.S. del Código de Policía de Bogotá se expide el presente aviso a los diez días del mes de mayo de mil novecientos noventa y tres... SE FIJA EL PRESENTE AVISO HOY 10 DE MAYO DE 1993 A LA HORA DE LAS 2:30 P.M."

Observa la Sala, que la referida notificación no se ajustó a la preceptiva que rige este tipo de actuaciones, porque el aviso no se fijó con 24 horas hábiles de anticipación a la fecha de la

práctica de la diligencia; por consiguiente, las actuaciones cumplidas en desarrollo de la misma carecen de valor y no producen efectos jurídicos frente a las personas ante quienes se les oponen.

2.3. En la resolución 006 del octubre 25 de 1993, la Alcaldía Local de Suba decidió, en lo pertinente:

“PRIMERO: Declarar contraventor de obras, a todas las personas que han adelantado construcciones en el predio denominado “SANTA ANA” de la jurisdicción de Suba, ubicado en la carrera 91 con calle 13 de esta ciudad”.

“SEGUNDO: Imponer las medidas correctivas de DEMOLICION DE OBRA, a todas las personas declaradas contraventoras en el numeral anterior”.

“TERCERO: Conceder un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir la ejecutoria de la presente resolución para que los contraventores ejecuten la demolición ordenada, con la advertencia de que en el lapso de tiempo señalado o la realicen la misma, ésta ejecutorá por parte de funcionarios de la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Capital y el costo de la misma, será a cargo de los contraventores”.

“CUARTO: Compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación, a efecto que se investigue la presunta actuación dolosa del doctor Dani Barón Castañeda, como profesional del derecho, quien autorizare la continuación de las obras en el predio “SANTA ANA” después de haber sido aquellas suspendidas y selladas por orden de la INSPECCION ONCE “A” ESPECIAL DE POLICIA DE URBANISMO Y CONSTRUCCION DE OBRAS DE SUBA”.

En la parte motiva de la resolución 006 del 25 de octubre de 1993 se hace un relato escueto y cronológico de las actuaciones cumplidas dentro del informativo levantado por la antigua Inspección 11A Especial de Policía de Urbanismo y Construcción de Obras de Suba, y luego de la cita de las disposiciones legales pertinentes, se considera contraventores de éstas a todas las personas que han levantado construcciones en el referido predio.

Dicha resolución se notificó por edicto que fue fijado el 22 de noviembre de 1993, y fue impugnada mediante recurso de reposición por el apoderado del señor Jorge Enrique Pérez Caicedo, quien aparece como vendedor de las posesiones de los lotes.

El referido recurso fue resuelto negativamente por la Alcaldía, con los siguientes argumentos:

“..si bien es cierto no existe localización de cada predio, no es cierto que es imposible de determinar predio por predio por cuanto el lote de Santa Ana carece de la nomenclatura urbana definida para cada predio sólo existe una localización general en la carrera 91 con calle 131, siendo imposible establecer la ubicación de cada edificación”. “Igualmente al carecer la urbanización Santa Ana de la respectiva licencia de la superintendencia de sociedades para la venta de lotes, como de su respectivo plano de loteo expedido por el D. A. P. D., es imposible la identificación de cada inmueble allí localizado”.

“Tampoco es cierto que no se haya escuchado en descargos a las personas que dicen ser propietarios, por cuanto que en cada diligencia judicial se oyó a quien atendió la diligencia y en otros casos se dejó boleta de comparendo, de lo cual es testigo el propio Doctor BARON CASTAÑEDA, quien en algunos casos recibió las boletas de comparendo, sin embargo los citados no comparecieron como tampoco allegaron las respectivas pólizas sobre las sanciones allí impuestas”.

“... que en varias diligencias que obran se amonestó a no seguir construyendo de lo cual reposa constancia y a pesar de esto se continuaron las obras”.

2.4. La Personería Distrital, a través de un agente especial destacado al efecto, conceptuó que la orden de sellamiento de las obras dispuesta por el Inspector de obra, conforme el art. 66 de la ley 9/89, en relación con 13 inmuebles del predio de Santa Ana, fue aplicada de manera incompleta, como quiera que ésta debe imponerse junto con multas sucesivas y suspensión de obra.

Además señaló que la resolución No. 006/93 incluye a todos los constructores, sin hacer diferencia con respecto a aquéllos que ya ostentaban una sanción de suspensión de obra y sellamiento, para los cuales la demolición se aplicaría como subsidiaria o resultado del incumplimiento de dicha sanción, pues si la demolición se aplica como sanción principal, se debe contar con el concepto de Planeación Distrital, el cual no se obtuvo.

3. Aspectos sustanciales y procesales de las actuaciones policivas, relacionadas con la demolición de obras en Santafé de Bogotá D.C.

En los términos del art. 63 de la ley 9 de 1989, la ejecución de obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación, demolición de edificaciones o de urbanización y parcelación para construcción de inmuebles, de terrenos en las áreas urbanas, suburbanas, y rurales de los municipios, requiere permiso o licencia, expedido por la autoridad competente.

La violación o el incumplimiento de las referidas normas da lugar a la imposición de sanciones, graduables según la gravedad de la infracción, así:

“a) multas sucesivas que oscilan entre medio salario mínimo legal mensual y 200 salarios legales mensuales cada una, para quienes parcelen, urbanicen o construyan sin licencia. b) multas sucesivas que oscilarán entre medio salario mínimo legal mensual y 200 salarios mínimos legales mensuales cada una para quienes usen o destinen un inmueble a fin distinto al previsto en la respectiva licencia o patente. c) la demolición total o parcial del inmueble construido sin licencia y en contravención a las normas urbanísticas, y la demolición de la parte del inmueble no autorizada....” (art. 66, Ley 9 de 1989).

Con anterioridad el Código Nacional de Policía había previsto la medida correctiva de demolición de obra como una contravención administrativa de policía (arts. 186-14, 198, 215, 216 y 220).

El Código de Policía de Bogotá, con el fin de controlar el desarrollo urbano y estético de la ciudad condiciona la ejecución de obras a su adecuación con los planes de desarrollo urbano y al otorgamiento de la autorización respectiva mediante licencia de la autoridad competente (arts. 97 y 98).

La infracción a las normas atinentes a la construcción de obras, constituye una contravención común sancionable con la suspensión o demolición de la obra (numerales 13 y 14 del art. 16 del Código de Policía de Bogotá). Guarda armonía con estas normas el art. 100 del mismo código que dice:

“A quien termine obra de urbanismo, edificación o modificación sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones o a los planos aprobados, se le impondrá demolición o adecuación de obra,

según el caso, si lo construido no se ajusta en todo o en parte a los requisitos pre establecidos por la Secretaría de Obras Públicas o el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Funcionarios de estas dependencias deberán dictaminar al respecto”.

“Parágrafo: Las medidas correctivas aquí señaladas se garantizarán con caución suficiente, de acuerdo con el monto de la obra, sin perjuicio que la demolición o adecuación se realice por la Administración a costa del contraventor. Si éste no paga en el término que se le señale, el reembolso se perseguirá por la vía coactiva”.

Como puede apreciarse, diferentes normas de los estatutos antes mencionados regulan tanto el aspecto sustancial como el procedimiento para el juzgamiento de las contravenciones comunes relativas a obras que, aun cuando sumario, garantiza plenamente el derecho de defensa. En efecto:

Establecida la infracción y determinada su gravedad, se procede a la inmediata suspensión de la obra y se le exige al infractor el otorgamiento de una caución suficiente para garantizar que no continuará con el adelantamiento de la obra, pues si lo hace el funcionario competente previa comprobación sumaria del hecho hace efectiva la caución e impone la sanción correspondiente, según la gravedad de la infracción (multa o demolición de la obra ejecutada), mediante resolución escrita que debe ser motivada. Pero se anota que si la obra está terminada, ya se trate de construcción o modificación, lo procedente es la imposición al contraventor de la sanción de demolición o de adecuación de la obra, según el caso.

4. Naturaleza jurídica de las providencias que ordenan la suspensión o demolición de una obra.

El inciso 3 del art. 82 del Código Contencioso Administrativo dice:

“La jurisdicción en lo contencioso- administrativo no juzgará las providencias dictadas en juicio de policía de carácter penal o civil”.

Considera la Sala que por tratarse de una norma excepcional, en cuanto excluye del control jurisdiccional actos dictados por autoridades que pertenecen a la administración, como son los funcionarios de policía, debe interpretarse en su sentido estricto. Por lo tanto, solamente las providencias dictadas en juicios de policía de carácter penal o civil, como resultado de las

llamadas contravenciones civiles, o penales de policía (contravenciones especiales de policía, reguladas por el Título IV del Código Nacional de Policía, Ley 30 de 1986, Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 23 de 1991) están excluidas del control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según lo resolvió el H. Consejo de Estado en las sentencias de la Sección Primera del 12 de septiembre de 1975, actor Santiago Marroquin, expediente 2258, y de agosto 20 de 1976, actor Rafael Latorre y otros, expediente 2248, de las cuales fue ponente el Magistrado Humberto Mora Osejo.

Se concluye, en consecuencia, que las medidas correctivas de demolición de obras no son del tipo de providencias que ponen fin a un juicio civil o penal de policía y, por consiguiente, equiparables a decisiones jurisdiccionales. En tal virtud, los actos administrativos contentivos de dichas medidas son susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

5. Los casos concretos que se analizan.

En razón a que todos los demandantes alegan como vulnerado el derecho fundamental al debido proceso, procede la Sala a determinar si se observó el procedimiento administrativo políctico en el trámite adelantado por la Inspección 11A Especial de Policía de Urbanismo y Construcción de Obras, el cual culminó con la providencia proferida por el Alcalde Local de Suba que es objeto de cuestionamiento.

Al respecto observa la Sala:

- Como quedó precisado antes, con excepción de los peticionarios Alfredo Triana Rojas, Yolanda Caicedo, María Inés Ramírez viuda de Herrera y María Elena Ramírez López, a los demás no se les oyó en descargos ni se les dio la oportunidad de solicitar y aportar pruebas ni de controvertir la actuación administrativa.
- A las personas que iniciaron construcciones sin licencia, escuchadas en descargos, y a quienes se les impuso la medida de suspensión de obra, garantizada con caución, pero no obstante ello prosiguieron con el desarrollo de la misma o la terminaron, no se les hizo efectiva la caución respectiva y no se les decretó en el momento oportuno la demolición de la construcción ejecutada, como lo prescribe el artículo 99 del Código de Policía de Bogotá.

- La inspección ocular del día 11 de mayo de 1993 se realizó en forma irregular, con la consecuencia de que lo actuado carece de eficacia jurídica y por lo tanto resulta inoponible a sus destinatarios, como quedó advertido anteriormente.
- En algunas diligencias de inspección que se practicaron, se vincularon al proceso algunos de los presuntos poseedores, pero no se les identificó ni se alindera el predio sobre el cual estaba erigida la construcción considerada como ilegal.
- En cuanto hace relación con la resolución 006 de 1993, la violación del debido proceso se aprecia por la presencia de irregularidades protuberantes que, por constituir vicios sustanciales, afectan no sólo la validez, sino la existencia misma de dicho acto y lo convierten en una verdadera “vía de hecho”, según la precisión que sobre el particular ha hecho la jurisprudencia constante de la Corte. En efecto:

La resolución declara en abstracto contraventores a todos los que han construido obras en el predio Santa Ana y se les sanciona con la medida correctiva de demolición de las respectivas obras.

Una decisión concebida en los términos anteriores, puede ser fuente de arbitrariedades porque la administración no queda limitada por su propia decisión, sino que eventualmente le permite discrecionalmente y sin control alguno, incorporar nuevos infractores, según su conveniencia.

Siendo las sancionadas un número plural de personas, con bienes individualizados, la motivación y la parte dispositiva de dicho acto, necesariamente han debido identificar o concretar específicamente a las personas que presuntamente transgredieron las disposiciones urbanísticas, e igualmente, a los inmuebles sobre los cuales se edificaron las construcciones pues, a juicio de la Sala, la contravención y la persona del contraventor deben estar establecidos e identificados plenamente.

Un elemento esencial del acto administrativo, que hace parte de la determinación del objeto, lo constituye la identificación precisa del sujeto pasivo al cual se aplica la decisión de la administración, e igualmente la delimitación de los contornos fácticos y jurídicos que permiten estructurarla. Por consiguiente, si se omiten tales requisitos, indudablemente se afecta la existencia misma del acto, porque no se podría saber con certeza con respecto a quien o a quienes, en concreto, se puede demandar y aplicar la consecuencia jurídica que se deduce de lo ordenado o mandado en el acto. En otras palabras, en este evento estaríamos en presencia de un acto carente de un elemento esencial para su existencia y validez como es el objeto, pues la precisión de éste determina el contenido de la decisión de la administración.

En el presente caso, en el acto mencionado, no se identifica a ninguno de los infractores, ni a las construcciones objeto de la actuación administrativa policial, ni se precisan las circunstancias de tiempo, modo y lugar sobre las cuales se estructura la respectiva contravención. De esta manera, se incurre en una “vía de hecho” por la inobservancia de las normas sustanciales y de las formalidades esenciales del proceso administrativo policial, lo cual configura la violación del debido proceso (art. 29 de la C.P.).

Así las cosas, la resolución de la Alcaldía Local de Suba sólo puede ser considerada como un simple hecho y por lo tanto no puede ser ejecutada.

Habiendo quedado establecida la violación del debido proceso es procedente la tutela impetrada por los actores, para que con respecto a cada uno de los presuntos infractores de obras y urbanismo que se encuentran en el predio Santa Ana se cumpla, en todo su rigor, el procedimiento señalado en las normas correspondientes. Ello implica que se revocarán los fallos que negaron las tutelas y se confirmarán aquellos otros que concedieron el amparo solicitado.

Consecuente con lo expuesto, la Alcaldía Local de Suba debe dejar sin efecto la resolución No. 006 del 25 de octubre de 1993 y rehacer la actuación viciada, para que de esta forma pueda emitir, si fuere del caso, el respectivo acto administrativo de conformidad con la ley.

Por las razones señaladas, la Corte Constitucional en Sala Segunda de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR las sentencias de segunda instancia respecto de los siguientes expedientes: T-50330, (Juzgado Civil del Circuito, sentencia octubre 10 de 1994), T-50380 (Tribunal Superior del Distrito Judicial Santafé de Bogotá- Sala Civil , sentencia octubre 6/94) Santafé de Bogotá- Sala Civil, sentencia octubre 6/94), T-50492 (Juzgado 5o. Civil del Circuito, sentencia septiembre 30/94), T-51110 (Juzgado 7o. Civil del Circuito, sentencia octubre 4/94), T-51148 (Juzgado 23 Civil del Circuito, sentencia octubre 10/94), T-51165 (Juzgado 23 Civil del Circuito, sentencia octubre 11/94), T-51453 (Juzgado 24 Civil del Circuito, sentencia octubre 25/94), T-51455 (Juzgado 8o. Civil del Circuito, sentencia octubre 6/94), T-51918 (Juzgado 4o. Civil del Circuito, sentencia octubre 3/94), T-50260 (Tribunal Superior- Sala Civil Judicial Santafé, sentencia octubre 6/94), T-50342 (Tribunal Superior del Distrito Judicial Santafé de Bogotá- Sala Civil, sentencia octubre 6/94), T-50866 (Tribunal Superior del Distrito Judicial Santafé de Bogotá- Sala Civil, sentencia octubre 12/94), T-50897 (Juzgado Tercero Civil del Circuito, sentencia octubre 12/94), T-50939 (Tribunal Superior del Distrito Judicial Santafé de Bogotá- Sala Civil, sentencia octubre 11/94), T-51071 (Juzgado 27 Civil del Circuito, sentencia octubre 11/94), T-51899 (Juzgado 4o. Civil del Circuito, sentencia octubre 3/94), que confirmaron los fallos de primera instancia y denegaron las tutelas impetradas y, en su lugar, CONCEDESE a los peticionarios la tutela del derecho al debido proceso.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia de octubre 10 de 1994 proferida por el juzgado 22 Civil del Circuito de esta ciudad, dictada en el proceso T-51285, y confírmase la sentencia del Juzgado 6o. Civil Municipal de septiembre 5/94, que concedió la tutela, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: CONFIRMAR la sentencia de septiembre 6/94, del juzgado 12 Civil del Circuito, correspondiente a la T-53967, que concedió la tutela, por las razones y en los términos aquí expuestos.

CUARTO: CONFIRMAR las sentencias de segunda instancia respecto de los siguientes expedientes: T-49597 (Juzgado sexto Civil del Circuito, sentencia octubre 3/94), T- 0203 (Juzgado 16 Civil del Circuito, sentencia octubre 4/94), T-50410 (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, sentencia octubre 4/94) T-51218 (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, sentencia octubre /94), T-51328 (Juzgado 32 Civil del Circuito,

sentencia octubre 12/94) y T-51645 (Juzgado 6o. Civil del Circuito, sentencia octubre 20/94), que revocaron las decisiones de primera instancia y concedieron la tutela impetrada en cada caso.

QUINTO: ORDENASE la suspensión de la ejecución de la resolución No. 006 del 25 de octubre de 1993, proferida por la Alcaldía Zonal de Suba, mediante la cual se dispuso la demolición de las construcciones erigidas en el predio Santa Ana de dicha jurisdicción.

La Alcaldía Local de Suba ORDENARA dejar sin efectos la aludida resolución y procederá a rehacer la actuación viciada, para que de esta forma pueda emitir, si fuere el caso, el respectivo acto administrativo de conformidad con la ley.

SEXTO: ORDENASE librar las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí previstos.

Notifíquese, cópiese, publíquese, e insértese en la Gaceta Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General