

T-381-98

Sentencia T-381/98

CONTRIBUCION DE VALORIZACION POR BENEFICIO LOCAL-Reglas

AFECTACION DE PREDIOS-Obra pública/AFECTACION VIAL/RESERVA VIAL

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Objeto

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por hacer caso omiso a las acciones y recursos ordinarios

Resulta necesario reiterar lo expuesto en numerosas oportunidades por esta Corporación, según los cuales, la tutela no es viable cuando el actor haga caso omiso de las acciones y recursos contemplados en la vías ordinarias. No es entonces la acción de amparo, el medio idóneo para reemplazar los procedimientos consagrados en la legislación vigente, en el ejercicio de sus derechos, dentro del procedimiento gubernativo, ni para suplir al juez ordinario y competente, salvo el caso del perjuicio irremediable, el cual no se vislumbra en el asunto sub examine.

Referencia: Expediente T-160.134.

Peticionaria: Constructora Palo Alto y Cía. S en C.

Demandado:

Instituto de Desarrollo Urbano de Santafé de Bogotá -IDU.

Magistrado Ponente :

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintiocho (28) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, procede a revisar los fallos proferidos por el Juzgado Cincuenta y Dos Penal Municipal de

Santafé de Bogotá y por el Juzgado Cincuenta y Dos Penal del Circuito de esa misma ciudad, en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

1. La solicitud.

El señor Ricardo Vanegas Sierra, en calidad de representante legal de la sociedad Constructora Palo Alto y Cía S. en C., formuló acción de tutela contra el Instituto de Desarrollo Urbano de Santafé de Bogotá -I.D.U., por violación del derecho fundamental al debido proceso, dentro del trámite de afectación vial realizado sobre un predio de propiedad de dicha sociedad.

2. Hechos de la demanda.

Como hechos que sustentan la acción la demandante señala, en síntesis, los siguientes:

2.1. La sociedad accionante es propietaria del predio ubicado en la Calle 57 No. 2-80 Este, de Santafé de Bogotá, Urbanización Las Delicias¹. Según su representante legal, el I.D.U. adelantó un trámite administrativo de afectación del mismo en virtud del Acuerdo No. 25 de 1.995, expedido por el Concejo de Bogotá, mediante el cual se autorizó la construcción de algunas obras, como las del Eje 3, referente a la conexión de la calle 63 de la carrera 7 a la Avenida Circunvalar. Indicó, además, que el inmueble se encuentra graficado en el Plano CI-POL-01.01, que reposa en la sección de afectaciones viales de obligatorio cumplimiento de esa entidad.

1. Según lo indica, el I.D.U. liquidó sobre el mencionado predio el “impuesto” de valorización por beneficio local, por la suma de \$117.768.7342; que para proveer a su pago y poder obtener el paz y salvo respectivo, la sociedad actora propuso “que del valor de la parte que ocuparía la obra se descontara el valor del impuesto”, esto es, una dación en pago, que no fue aceptada por la entidad distrital, en la medida en que la construcción de la obra se suspendió.

1. Precisa además, que la afectación de un predio debe obedecer al trámite administrativo previsto en el artículo 37 de la Ley 9 de 1.989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, el cual se ha visto incumplido por el I.D.U., incurriendo en una vía de hecho, por la omisión persistente en celebrar el contrato de compensación por los perjuicios sufridos, a pesar de encontrarse el predio afectado y vigentes sus efectos impositivos. Asimismo, agrega, que la deuda del referido “impuesto” ha congelado la propiedad sin beneficio compensatorio, si se tiene en cuenta que una obra aplazada no genera beneficios y sí una reserva que no le ha permitido obtener la expedición del paz y salvo, con la imposibilidad “de adelantar ninguna operación comercial de hipoteca, urbanización o venta” por la falta del mismo.

A consecuencia de lo anterior, solicita se ordene al I.D.U. cumplir con todos los demás pasos procesales establecidos en el artículo 37 de la Ley 9 de 1.989, referentes al trámite de afectación de su predio, en especial, la celebración del contrato antes indicado.

3. Previamente a la formulación de la acción de tutela de la referencia, la sociedad Constructora Palo Alto y Cía S. en C., realizó las siguientes actuaciones:

3.1. Acción de tutela por derecho de petición, instaurada en contra del I.D.U., el 10. de agosto de 1.997, con el objeto de que se le protegiera su derecho de petición, frente a la solicitud elevada³ para que se iniciara en forma inmediata el proceso de compra del referido predio, en virtud de la afectación del mismo, acción que no prosperó, toda vez que la respuesta pertinente ya había sido otorgada, por el mencionado organismo, mediante las comunicaciones No. 4110-271 y 4300-1428-06571 del 14 de julio y 5 de agosto del mismo año.

En dichas respuestas se aclaró que el predio estaba considerado en “zona de reserva para futuras afectaciones”, de conformidad con el artículo 99 del Acuerdo 6 de 1.990, por lo que el I.D.U. sólo podía adquirirlo, cuando fuese a ejecutar la obra, una vez decretada por el Plan de Desarrollo de la administración y aprobada por el Concejo de Bogotá, resultando improcedente la aprobación de la dación en pago del predio, “por no estar incluido en la programación a ejecutar en el presente año”.

3.2. Acción de cumplimiento, presentada ante la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 30 de octubre de 1.997, para obtener, del Instituto de

Desarrollo Urbano I.D.U., la realización de los trámites legales relacionados con la negociación y celebración del contrato de compensación, establecidos en la Ley 9 de 1.989, artículo 37, con ocasión de la afectación de su predio, argumentando que la misma es una sola y que, por lo tanto, no pueden existir “futuras afectaciones” como lo expuso el I.D.U., y menos cuando las restricciones que ella conlleva se han hecho evidentes, impidiéndole obtener el paz y salvo por la deuda del “impuesto” de valorización, así como para urbanizar, construir o enajenar el predio, a pesar de la suspensión de la obra.

El Tribunal mencionado denegó las pretensiones, por considerar que el I.D.U. no incumplió la norma invocada, ya que el inmueble de propiedad de la sociedad demandante no padecía de afectación pública, por cuanto no existía una decisión jurídica que la hubiese ordenado, ni la inscripción de la misma en el registro inmobiliario; aclarando que, de todas formas, por perseguir con la acción ejercitada el cumplimiento de normas que establecen gastos, como sería la tasación de los perjuicios, la misma no era procedente, según lo establecido por la Ley 393 de 1.997, independientemente de que existiera algún tipo de incumplimiento.

II. ETAPA PROCESAL.

1. Intervención en defensa de la entidad demandada.

Al hacerse presente en el proceso de tutela, el Instituto de Desarrollo Urbano I.D.U. solicitó “despachar desfavorablemente la acción de tutela” promovida por la actora, porque la intención del representante de la sociedad accionante, a través de distintos trámites judiciales -como la acción de tutela y la de cumplimiento-, ha sido la de sustraerse al pago de la contribución de valorización por beneficio local del Eje 3, debidamente asignada, pretendiendo compensarla con una obligación inexistente para el I.D.U., derivada de una presunta afectación. Además, señaló que en esa entidad distrital no existe la sección de “afectaciones viales de obligatorio cumplimiento” ni el plano CI-POL-01.01, ni la afectación del predio por la construcción del acceso al Politécnico Grancolombiano, como lo afirma la sociedad actora, sino el registro topográfico 10748, proyecto vial que surgió de la propuesta planteada por la comunidad al I.D.U., en ejercicio de una iniciativa popular (Ley 388 de 1.997, art. 126), el cual se encuentra en estudio, sin que haya producido afectación alguna por el momento.

Por último, concluyó que la afectación de un predio requiere de un acto administrativo que la

ordene, la notificación al propietario y la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria respectivo, circunstancias que en, sustento, en el presente caso no se evidencian.

2. Primera Instancia.- Juzgado Cincuenta y Dos Penal Municipal de Santafé de Bogotá.

Tal decisión surgió de la valoración de las pruebas documentales aportadas al proceso, como la existencia de planos realizados en 1.997 por una firma de ingenieros sobre las obras viales del Eje 3, ordenadas por el Acuerdo No. 25 de 1.995, el plano topográfico del predio Las Delicias aprobado en 1.987, así como el Oficio DC-501-87, del 14 de noviembre de 1987, del D.A.P.D., de donde concluyó que, sobre el predio citado, existía la afectación vial denunciada, que lo limitaba para obtener licencias, realizar obras, loteo y venta etc., destacando que la misma no había sido perfeccionada por la administración.

Para finalizar manifestó que, la inexistencia alegada por la entidad accionada, de un acto administrativo que ordenara la afectación, se debía a su negligencia, por cuanto era cierto que sobre el predio Las Delicias existía “una reserva vial oficializada en documentos públicos autorizados e incorporados debidamente ante el Ente correspondiente -Oficina de Planeación Distrital-, fuera de ésa afectación física del predio que se constata en todos los planos oficiales traídos al paginamiento, contrario a lo sostenido por la accionada, situación que trae consecuencias legales y patrimoniales inevitables y que deben cumplirse en la forma establecida por la ley”.

Como consecuencia de lo anterior, ordenó a la entidad demandada cumplir con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 9 de 1.989, enviar las comunicaciones necesarias, a fin de inscribir la afectación, evaluar la zona reservada con destino a la vía pública y valorar los perjuicios causados, así como celebrar, en 48 horas, con el propietario afectado o su representante legal, el contrato para pactar la forma de pago de la compensación.

3. La impugnación.

La anterior sentencia fue impugnada por el Instituto de Desarrollo Urbano, por estimar que la promulgación del Acuerdo No. 25 de 1.995, por el Concejo Distrital de Santafé de Bogotá, no produjo ningún tipo de afectación sobre los predios, ya que ésta requiere de un acto administrativo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, previamente solicitado por el I.D.U., cuando se refiera a la construcción de obras relacionadas con el

desarrollo del Plan Vial autorizado por esa corporación administrativa, así como de su inscripción ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, una vez elaborados los registros topográficos y diseños precisos que permitan efectuar la afectación, y luego notificar personalmente al propietario del predio. Por lo tanto, advirtió que el a quo apreció erróneamente los documentos allegados, puesto que de los mismos no se deduce la existencia de ese acto administrativo, el cual, además, debe llenar los requisitos impuestos en los artículos 111, 116, 117 y 120 del Acuerdo 6 de 1.990.

Por último, puntualizó que el fallador confundió los conceptos de zona de reserva vial y afectación, definidos en el Acuerdo No. 6 de 1990, artículo 89; de manera que, la decisión judicial adoptada no tenía fundamento jurídico ni acto administrativo que la respaldara y que le permitiera ordenar la prosecución de un trámite sin que éste hubiese iniciado.

4. Segunda Instancia. – Juzgado Cincuenta y Dos Penal del Circuito de Santafé de Bogotá.

En sentencia del 2 de febrero de 1.998, el Juzgado Cincuenta y Dos Penal del Circuito de Santafé de Bogotá confirmó la decisión del a quo, ya que, de conformidad con el plano CI-INP-04000, donde está graficado el predio en cuestión como reserva vial para futura construcción de la ampliación de la Avenida José Celestino Mutis – Calle 63 Avenida Circunvalar, el Oficio DC-501-87 del D.A.P.D., así como el plano oficial 284/1-06, encontró que el mismo estaba bajo afectación vial ratificada en 1.996, habiendo salido “del poder dispositivo y ocupacional del propietario con las limitaciones que conlleva tal afectación vial”, según el artículo 37 de la Ley 9 de 1.989.

Además, reiteró la negligencia del I.D.U. para perfeccionar la afectación, lo cual no significaba que no existiera, sino que se trataba de una afectación “de hecho”, considerando, así, reprochable el congelamiento o afectación de un área de terreno por tiempo indefinido, para la realización de una futura vía, con cobro de altas sumas de dinero por los beneficios futuros, atentando contra el patrimonio económico y la propiedad privada del propietario, cuando por errores de la misma entidad oficial, ésta finalmente no se realiza.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las sentencias proferidas por los Juzgados Cincuenta y Dos Penal Municipal y del Circuito de Santafé de Bogotá, en el presente proceso, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política, así como en el Decreto 2591 de 1.991 y en cumplimiento del auto de fecha 23 de abril de 1.998, proferido por la Sala Cuarta de Selección de esta Corporación, en el cual se atendió la recomendación de revisión, presentada por el Defensor del Pueblo.

2. La materia a examinar.

El asunto sub examine versa sobre la posible violación del derecho fundamental al debido proceso de la sociedad accionante, por parte del Instituto de Desarrollo Urbano I.D.U., en la asignación de la contribución de valorización por beneficio local sobre un predio de su propiedad, a pesar del aplazamiento de la pertinente obra vial que la causó, y en virtud de una posible ilegalidad en su actuación, por omitir completar los trámites posteriores a la afectación que se alega, establecidos en el artículo 37 de la Ley 9 de 1.989.

Comoquiera que la asignación de la contribución de valorización por beneficio local y el proceso de afectación vial poseen una naturaleza administrativa especial, que contiene una regulación legal propia, resulta necesario, en forma preliminar y para efectos del presente estudio, realizar un análisis de sus características más importantes.

3. Reglas sobre la contribución de valorización por beneficio local.

El Acuerdo 7 de 1.987, “por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá”, señala que la contribución de valorización constituye “un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan, o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de las obras” (art. 1o.); de tal forma que, causan contribución de valorización, las obras de interés público que beneficien a la propiedad inmueble que se ejecuten directamente o por delegación, por una o más entidades de derecho público dentro de los límites del Distrito; así como, las que se adelanten por el sistema de inversión concertada entre el sector público y privado (art. 2o.). La extensión superficiaria sobre la cual se extiende el beneficio causado por la ejecución de unas obras, plan o conjunto de obras, se denomina Zona de Influencia y se fijará evaluando

los beneficios generales, locales y mixtos, teniendo en cuenta ciertas condiciones particulares (arts.10, 11 y 12).

Conforme al mismo estatuto, corresponde al Instituto de Desarrollo Urbano realizar las operaciones administrativas de cálculo, liquidación y distribución de la mencionada contribución, por obras ordenadas por este sistema, ya construidas, en construcción o que se construyan directamente por ese organismo o por cualquier otra entidad de derecho público del orden distrital, al igual que su asignación y cobro. La ejecución de las obras a realizar por este sistema de valorización y su cobro en el Distrito se ordenará por el Concejo de Bogotá (art. 4o.), a partir de un plan de obras propuesto por las entidades distritales, con sustentación técnica, económica, financiera y viabilidad administrativa, para cada una de ellas. La Subdirección Legal del I.D.U. procederá a asignar el gravamen, en forma individual, mediante resolución motivada, que contendrá los datos necesarios para esa asignación, y en cuya parte resolutive se indicará la forma de impugnarla, así como la orden de inscripción en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos (arts 71 y 72).

Igualmente, la contribución de valorización se puede imponer y hacer efectiva, antes de iniciar la obra o conjunto de obras, en el curso de su ejecución o una vez concluída. Si se impone previamente, el I.D.U. tendrá un plazo máximo de dos (2) años para iniciar la construcción de la obra; al no realizarse aquella se procederá a su devolución, con indemnización a la tasa de interés de financiación existente al momento del recaudo. La exigibilidad de la citada contribución surge una vez ejecutoriada la resolución administrativa que la asigna (arts. 89 y 90), la cual debe notificarse personalmente al interesado o a su representante legal o apoderado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su expedición, mediante un procedimiento que incluye publicaciones, citación a los interesados y, en su defecto, mediante la fijación por edicto en el I.D.U. (Art. 74).

Ante el mismo organismo se establece, previo el ejercicio de los recursos legales y para todos los efectos legales, una instancia especial en la cual el contribuyente podrá consultar el gravamen asignado con los funcionarios designados por el I.D.U., para verificar, corregir y aclarar las dudas que tenga, que debe llevarse a cabo dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la notificación de la resolución que asigna el gravamen, mediante auto que hace parte integrante de la misma. La respectiva decisión deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud del contribuyente (76); no obstante, contra los actos

definitivos procederán los recursos de reposición, ante el mismo funcionario que adoptó la decisión, para que aclare, modifique o revoque, el de apelación, ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito y el de queja cuando se rechace el de apelación (77).

4. Aspectos generales del proceso especial administrativo de afectación vial.

Ahora bien, la Ley 9 de 1.989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, consagró, en su artículo 37, la posibilidad de afectar predios por causa de una obra pública, con una duración hasta de tres (3) años, renovables por un máximo de seis (6) años, y de nueve (9) años para el caso de las vías públicas, debiendo notificarse personalmente al propietario afectado e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia; para tales efectos, corresponde a la entidad que impone la afectación o en cuyo favor se impuso, celebrar un contrato con el respectivo propietario, a través del cual se pacte el valor y la forma de pago de la compensación debida por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación, estimados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -I.G.A.C.

En cumplimiento del párrafo transitorio del artículo 3o. de la mencionada Ley 9 de 1.989, el Concejo Distrital expidió el Acuerdo No. 6 de 1.990 “por medio del cual se adopta el Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”, con el cual se definieron las políticas de desarrollo urbano de dicha ciudad y se adoptaron las reglamentaciones urbanísticas pertinentes, encaminadas a ordenar su cambio y crecimiento físico, así como su espacio público (art. 1o.). La materia relativa al proceso de afectación de predios enunciada, en lo que interesa a este estudio, se desarrolla en el Capítulo VII de su Título II, de la siguiente manera:

a.) Zonas de Reserva para Futuras Afectaciones:

“ Artículo 99. ZONAS DE RESERVA PARA FUTURAS AFECTACIONES. A más de las Zonas de Reserva de que tratan los capítulos anteriores, se podrán constituir Zonas de Reserva para la futura construcción o ampliación de obras públicas, o ejecución de programas que contengan inversión pública para esta clase de obras, a fin de que sean tenidas en cuenta para futuras afectaciones en predios que soliciten licencia de urbanización, construcción, adecuación, modificación, ampliación, subdivisión, parcelación o funcionamiento.

Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con base en los estudios técnicos que preparen las entidades públicas encargadas de la ejecución de las obras y programas, determinar en detalle las Zonas de Reserva, señalarlas cartográficamente e informar de ello al Departamento Administrativo de Catastro Distrital para lo de su competencia.

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital podrá ordenar a dichas entidades su demarcación sobre el terreno de conformidad con las reglamentaciones que para el efecto expida, para lo cual aquellas entidades y las autoridades de policía prestarán la colaboración necesaria.

Las Zonas de Reserva para futuras afectaciones, en concordancia con el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, podrán ser variadas o modificadas unilateralmente por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, por su propia iniciativa, o bien a solicitud de las entidades públicas interesadas en las obras y programas para los cuales se establece la reserva para futuras afectaciones.”.

b.) Afectaciones viales:

“ Artículo 129. AFECTACIONES VIALES. Entiéndese por Afectación Vial la restricción impuesta en favor del Instituto de Desarrollo Urbano o de cualquier otra entidad pública a cuyo cargo esté la ejecución de una vía pública, que limita la obtención de licencias de urbanización, parcelación, construcción, adecuación, modificación, ampliación, o de funcionamiento en un inmueble determinado por causa de la ejecución de la mencionada vía.

(...)

Corresponde al Instituto e Desarrollo Urbano, o a la entidad pública a cuyo cargo esté la ejecución de una vía pública, gestionar ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá el perfeccionamiento de las afectaciones viales, mediante la elaboración de registros topográficos y diseños precisos que permitan efectuar correctamente la afectación y ajustar los prediseños contenidos en los actos de señalamiento de las Zonas de Reserva Vial.”.

Una vez perfeccionadas las afectaciones para la ejecución de vías, las Zonas de Reserva

quedarán subrogadas, pudiendo ser restablecidas para futuras afectaciones, siempre que cumplan ciertas condiciones (art. 127).

Por consiguiente, las afectaciones son impuestas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en favor del mismo Distrito o de otra entidad pública y, las actuaciones encaminadas a obtenerlas, podrán ser iniciadas de oficio o a solicitud de las entidades públicas interesadas, a través de una providencia que debe reunir los requisitos legalmente establecidos, siendo procedente el reconocimiento de la compensación al propietario afectado por los perjuicios que aquellas ocasionen (arts. 106, 107, 109 y 111). Así las cosas, la correspondiente afectación debe estar consignada en la resolución proveniente de la citada entidad y comprender las precisas exigencias del artículo 116 del Acuerdo 6 de 1.990, debiendo notificarse personalmente al propietario del inmueble afectado, así como a todas aquellas personas que hubieren sido admitidas como titulares de derechos e intereses legítimos durante la actuación administrativa o a su representante o apoderado, a través de correo certificado, o en su defecto mediante edicto fijado en lugar público del respectivo despacho, con inserción de la parte resolutive de la providencia (art. 117).

Contra la resolución que impone afectaciones sólo procederá el recurso de reposición, el cual se tramitará conforme a las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo y se notificará en la forma antes señalada. En firme la decisión, se registrará en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santafé de Bogotá, a solicitud de la entidad en cuyo favor fue impuesta. Contra las demás providencias dictadas durante la actuación, no proceden recursos. (Acuerdo 6/90, arts. 118, 119, y 120).

Para finalizar, es preciso destacar que, la entidad en cuyo favor haya sido impuesta una afectación, celebrará el “contrato de compensación por causa de afectaciones”, de que trata el artículo 37 de la Ley 9 de 1.989, condicionado a la ocurrencia real del perjuicio y a una reparación justa, al respectivo avalúo que con tal fin se realice, por el período comprendido entre el momento de inscripción de la afectación y la fecha en que se adquiera la zona afectada, o se levante la afectación, o pierda efecto, siempre que se urbanice, parcele, o construya dentro del plazo de vigencia de la respectiva licencia o permiso. Las entidades públicas del orden distrital procurarán que, oportunamente, se adquieran las áreas afectadas y se realicen las previsiones presupuestales necesarias (art. 123).

5. Análisis del caso concreto.

La sociedad accionante estima que en el asunto sub examine, se ha configurado una vía de hecho, por el quebrantamiento de su derecho al debido proceso, con respecto a las actuaciones administrativas realizadas por el I.D.U., en relación con el predio de su propiedad, frente al cobro injustificado de la contribución de valorización por beneficio local, al haberse suspendido la obra que dio lugar al gravamen mencionado y ante la negativa de la accionada para aceptar el pago de la misma, a través de la dación en pago por ella propuesta, dentro de la compensación que esperaba obtener por los perjuicios sufridos durante la afectación del inmueble, adoptando un comportamiento que, según la demandante, resulta abiertamente contradictorio con el proceso de afectación vial legalmente establecido en el artículo 37 de la Ley 9 de 1989.

Por su parte, la accionada advierte en su defensa, el equívoco en que ha incurrido la sociedad demandante, en relación con la calificación de la anterior situación, por cuanto insiste en sostener que, la afectación vial que se alega no existe, al no haber sido ordenada por el I.D.U. ni solicitada al D.A.P.D.; de manera que, no podía ser notificada al propietario del inmueble, ni adelantada su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Santafé de Bogotá, ni celebrado el mencionado contrato de compensación, toda vez que, sobre el predio mencionado, se constituyó una reserva vial, conforme a las definiciones descritas en el acápite anterior, en el cual se analizó la normatividad que para el caso concreto se aplica.

Con fundamento en lo expuesto, es preciso examinar si, las actuaciones de la entidad distrital son contrarias al ordenamiento jurídico en lo relativo a la protección y vigencia del debido proceso de la sociedad actora, frente a la asignación y cobro de la contribución de valorización por beneficio local y al proceso de afectación vial mencionado, así como a las garantías procesales de defensa que corresponden al demandante, dentro del respectivo proceso.

Con tal fin y para resolver la revisión de las decisiones de tutela correspondiente, resulta necesario reiterar lo expuesto por ésta Corporación, acerca de la garantía y efectividad del derecho fundamental al debido proceso administrativo (C.P., art. 29). En efecto, en Sentencia No. T-442 de 1992, ésta Corporación expresó:

“El debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los Tribunales Contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernados.

Se observa que el debido proceso se mueve dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su cobertura a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, es decir, cobija a todas sus manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses.

El debido proceso tiene reglas de legitimación, representación, notificaciones, términos para pruebas, competencias, recursos e instancias garantías establecidas en beneficio del administrado, etapas que deben cumplirse dentro del procedimiento administrativo señalado.

Se concluye que estos actos deben formarse mediante procedimientos previstos en la ley, que la observancia de la forma es la regla general, no sólo como garantía para evitar la arbitrariedad, sino para el logro de una organización administrativa racional y ordenada en todo su ejercicio, el cumplimiento estricto para asegurar la vigencia de los fines estatales, y para constituir pruebas de los actos respectivos, que permitan examinarlos respecto de su formación, esencia, eficacia y validez de los mismos.

Con base en los anteriores criterios, se observa, en primer término, que el I.D.U. en ejercicio de sus facultades en lo atinente con la fijación de la asignación y cobro de la contribución de valorización por beneficio local, señaló los procedimientos para la liquidación, determinación, facturación, cobro y recaudo de la mencionada contribución, por las obras ordenadas mediante este sistema, dentro de la Zona de Influencia previamente establecida, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo 25 de 1.9954.

Así pues, dicha contribución podía imponerse y hacerse efectiva, antes de iniciar las obras ordenadas en el mencionado Acuerdo, una vez ejecutoriada la resolución administrativa que la asignó en forma individual, de manera que, la decisión respectiva podía ser controvertida, mediante una instancia especial, previa al ejercicio normal de los recursos legales, a fin de “verificar, corregir y aclarar las dudas” con los funcionarios designados por el I.D.U., después de su notificación, ya que con respecto a ella procedían los recursos de reposición, apelación y queja, constituyendo éstos los medios de defensa de que dispone la sociedad demandante para hacer valer sus derechos, sin perjuicio de la acción contenciosa administrativa correspondiente.

Por otro lado, la inconformidad planteada por la sociedad actora, en el sentido de considerar arbitrario el mantenimiento de la contribución de valorización por beneficio local impuesta a su predio, a pesar del aplazamiento de la obra vial, es un punto que merece atención, ya que, como se expuso, la misma procede en forma independiente al proceso de afectación, pudiendo ser recaudada en forma previa a la ejecución de la vía con destino a su financiación, una vez ordenada por el Concejo Distrital.

Debe precisarse, en consecuencia, que la negativa de la entrega del paz y salvo por concepto de valorización, por parte de la entidad accionada, cuyo perjuicio reclama la sociedad actora, no provenía de la afectación propiamente dicha del predio mencionado, sino que radicaba en el no pago de una obligación pendiente con la administración distrital, impuesta conforme a la normatividad vigente, que contaba con medios administrativos de defensa para controvertirla (Acuerdo No. 7 de 1.987), así como con mecanismos judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa, para ese mismo fin, lo que en manera alguna permite deducir una violación del derecho fundamental al debido proceso y de defensa de la sociedad accionante.

Ahora bien, en relación con la posible vulneración a ese mismo derecho, por el incumplimiento del I.D.U. en perfeccionar el proceso de afectación vial del predio de la actora, es preciso señalar que partiendo de las definiciones ya enunciadas sobre los conceptos de afectación vial y reserva vial y los efectos jurídicos de las mismas, basta recordar que la Zona de Reserva Vial hace referencia a inmuebles que se requieren para la futura construcción o ampliación de obras públicas, que serán tenidas en cuenta para definir las afectaciones de los respectivos predios, y que provienen de la decisión del D.A.P.D.,

previa a la realización de la futura afectación; en cambio, la afectación vial, constituye la restricción impuesta sobre un predio a favor del I.D.U. o de cualquier otra entidad pública para la ejecución de una vía pública, lo que limita la disposición del mismo, que demanda la expedición de un acto administrativo por parte del D.A.P.D., el cual debe ser notificado personalmente al propietario del inmueble e inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para su perfeccionamiento, con el cumplimiento de los requisitos señalados en los artículos 116, 117 y 120 del Acuerdo 6 de 1990, so pena de inexistencia (Ley 9/89, art. 37).

En cuanto a este punto, las sentencias materia de revisión, coincidieron en reconocer la vigencia de la afectación sobre el predio de la sociedad accionante, por actuaciones ocurridas hace más de 10 años, derivadas de una comunicación y la elaboración de planos topográficos que obran dentro del proceso, de donde dedujeron la manifiesta voluntad de la administración de afectar el predio de la sociedad actora.

Dada la finalidad de las pretensiones en ese momento estudiadas, la Sala considera que la acción de tutela no era el instrumento procedente para decidir las, cuando previamente, ante la misma administración, existían los recursos adecuados para resolver los reclamos formulados contra las respectivas decisiones de la administración, en forma directa, en la instancia administrativa, así como por la vía judicial ante la jurisdicción competente, teniendo en cuenta que dicha acción “muestra por su finalidad un carácter extraordinario, en la medida en que su utilización parte del respeto y garantía a la consagración constitucional y legal de las jurisdicciones ordinarias y especiales, así como de las respectivas acciones, procedimientos, instancias y recursos que ante las mismas se surten, lo que supone un uso en forma supletiva⁵ con carácter subsidiario”.⁶ Así pues, las peticiones de la demanda para que se ordene el cumplimiento de los pasos procesales establecidos en el artículo 37 de la Ley 9 de 1.989, son de la competencia del juez de la acción de cumplimiento (C.P., art. 87 y Ley 393 /97) y no, como se ha dicho, del juez de tutela, aunque, en el evento de referirse al establecimiento de gastos, su definición corresponde al juez contencioso administrativo.

Adicionalmente, el propósito específico de la tutela es el de brindar a la persona una protección efectiva y actual, de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando los mismos no puedan ser garantizados a través de los medios judiciales que ofrece el sistema jurídico, más no por asuntos de orden netamente legal, como en el caso presente, a los

cuales la legislación le ha asignado los respectivos mecanismos de defensa.

De manera que, resulta necesario reiterar lo expuesto en numerosas oportunidades por esta Corporación, según los cuales, la tutela no es viable cuando el actor haga caso omiso de las acciones y recursos contemplados en la vías ordinarias. No es entonces la acción de amparo, el medio idóneo para reemplazar los procedimientos consagrados en la legislación vigente, en el ejercicio de sus derechos, dentro del procedimiento gubernativo, ni para suplir al juez ordinario y competente, salvo el caso del perjuicio irremediable, el cual no se vislumbra en el asunto sub examine.

En estas condiciones, se insiste, no era viable que los jueces de tutela desplazaran la actuación de las respectivas autoridades administrativas y judiciales, generando el incumplimiento de las etapas gubernativas, con respecto a situaciones de naturaleza administrativa y sustancial, en lo que tiene cabida la observancia del debido proceso y del derecho de defensa en la adopción de las decisiones correspondientes, contra las cuales, resulta igualmente procedente la acción contenciosa administrativa.

Por lo anterior, las providencias bajo examen constitucional hicieron nugatoria la culminación de los procedimientos administrativos específicamente atribuidos a la administración distrital por el ordenamiento jurídico vigente (Ley 9 de 1.989), los cuales no podían ser interrumpidos ni alterados por el ejercicio del mecanismo de la tutela, como en efecto sucedió según lo señala la apoderada del I.D.U., en comunicación remitida a este Despacho, en donde en virtud de dichas órdenes tutelares, tal entidad se vio obligada a realizar las siguientes actuaciones:

1. inscripción de la afectación en la Oficina de Instrumentos Públicos; 2. avalúo por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de la zona reservada con destino a la vía pública y de la compensación, el cual se produjo sin el cumplimiento del requisito de la certificación del uso del suelo, por no encontrarse el inmueble incorporado en D.A.P.D., en cumplimiento de la orden directa emitida por el Juez 52 Penal Municipal de Santafé de Bogotá; 3. pago del avalúo; 4. suscripción de las Actas de Abril 21 y de Abril 23 de 1.998 para la celebración del contrato; 5. presentación y aceptación de oferta de compra del área evaluada y; 6. suscripción del contrato de promesa de compraventa⁷, para el cual se había otorgado un término de 48 horas improrrogable.

Las determinaciones así adoptadas, en cumplimiento de las providencias judiciales de tutela, evidencian una intromisión en asuntos que son de la competencia propia de la administración distrital, que implican una intervención en la autonomía de ésta, en especial en lo atinente a la orden impartida de comprometer rubros presupuestales previamente asignados a otros proyectos de obras públicas, lo cual resulta claramente atentatorio de los principios enmarcados en la Constitución Política, acerca de la separación de funciones de los diferentes órganos del estado (art. 113).

Al respecto la Corte ha expresado que:

“Jurisprudencialmente se ha considerado que la tutela no puede ser el instrumento útil para disponer el cumplimiento de ciertas obligaciones por las entidades públicas, si ello supone una intromisión en decisiones que sólo a ellas les compete y que, por consiguiente, su adopción entraña un determinado grado de discrecionalidad. De admitirse tal injerencia se llegaría indudablemente a una injustificada interferencia en la autonomía de las ramas u órganos públicos afectados y, como resultado obvio, a coadministrar o codirigir las actividades de tales instituciones, quebrantándose de este modo el principio de separación de funciones de los diferentes órganos del Estado que consagra el artículo 113 de la Constitución Política.

Por lo anterior se ha considerado improcedente, entre otras determinaciones, que el juez imponga a la Administración el desembolso forzado e inmediato de partidas asignadas en el presupuesto de gastos, porque ello supondría coartar el espacio de discrecionalidad que la Constitución y la ley le confieren al ejecutivo para ejecutar el presupuesto, teniendo en cuenta que en tal operación intervienen variables determinantes como la priorización del gasto público y la disponibilidad de recursos, es decir, razones de oportunidad y conveniencia que inciden en el desembolso de apropiaciones fiscales”. (Sentencia T-717 de 1.996, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Por consiguiente, la Sala revocará las decisiones de los fallos proferidos por el Juzgado Cincuenta y Dos Penal Municipal de Santafé de Bogotá, y por el Juzgado Cincuenta y Dos Penal del Circuito de esa misma ciudad, en el proceso de la referencia, y en su lugar se denegará el amparo solicitado por la sociedad demandante, declarando sin efecto los ordenamientos proferidos por los jueces de instancia.

IV. DECISION

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

Primero.- REVOCAR las sentencias de tutela proferidas por el Juzgado Cincuenta y Dos Penal Municipal de Santafé de Bogotá, el día 2 de enero de 1998, y por el Juzgado Cincuenta y Dos Penal del Circuito de esa misma ciudad, el día 2 de febrero de 1998, y en su lugar denegar el amparo solicitado por la sociedad actora Constructora Palo Alto y Cía S. en C., por lo cual se declaran sin efecto los ordenamientos allí dispuestos.

Segundo. LIBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991, para los fines allí establecidos.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-1340543, de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Santafé de Bogotá y Escritura Pública No. 5.300 del 9 de agosto de 1.996, de la Notaría 18 del Círculo de Santafé de Bogotá. (Fls. 14 y 26)

2 Factura de cobro No. 113945-0 (Fol. 38)

3 Oficio No. 006516 del 4 de julio de 1.997.

4 "Por el cual se autoriza el cobro de la Valorización por Beneficio Local para un conjunto de obras viales incluidas en el Plan de Desarrollo "Formas Ciudad" y se modifica el Acuerdo 7 de 1987".

5 Ver, entre otras, la Sentencia T-100 de 1.997, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Sentencia T-204 de 1.998, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

7 No. 064 del 4 de mayo de 1.998.