

T-501-93

Sentencia No. T-501/93

EXPROPIACION/CARGA FISCAL/ACCION DE TUTELA-Improcedencia/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

El Juez de Tutela no puede ordenar la expropiación de los bienes de los particulares y tampoco puede ordenar la de los bienes y rentas, tributarios o nó, de las entidades territoriales. Si los impuestos que se le liquidaron a la actora, no son los debidos, ella puede hacer uso de los recursos de la vía gubernativa y acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para interponer las acciones y medios de defensa judicial que crea procedentes.

PROCESO EJECUTIVO POR JURISDICCION COACTIVA-Suspensión

Existiendo un conflicto de derechos sobre el predio, sólo cuando se resuelva el mismo, será claro que los impuestos de catastro que se pretende ejecutar se causaron y son exigibles a la actora, o no se causaron pues el bien es de uso público y pertenece al Municipio. En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia, se acogerá la pretensión B) de la demanda de tutela, ordenando suspender de manera inmediata el proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva, el que no se podrá continuar hasta tanto se resuelva por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por la Administración Municipal de Cali o por la Justicia Ordinaria, a favor de la accionante, el conflicto sobre la propiedad del predio en conflicto, ya que sólo cuando se reconozca a la actora como propietaria y se le permita desarrollar en el predio el proyecto urbanístico que planea, será clara y, por tanto, exigible la obligación tributaria.

Acción de tutela en contra del municipio de Cali, por violación a los derechos a la propiedad, a la igualdad ante la ley y de petición.

Temas:

No es procedente la acción de tutela para reclamar anticipadamente lo que está a consideración de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Así como el Juez de Tutela no puede ordenar la expropiación de los bienes de los particulares, tampoco puede ordenar la de los bienes y rentas, tributarios o nó, de las entidades territoriales.

El ejercicio de las propias razones por parte de la administración, que se hace ignorando la vía judicial apropiada, así se revista con la aparente legalidad de la jurisdicción coactiva, es una vía de hecho que viola los derechos fundamentales de la actora.

Actor: Martha Lucía García Velásquez

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

En Santafé de Bogotá, D.C., a los tres (3) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993), la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, compuesta por los Magistrados Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara y José Gregorio Hernández Galindo,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

Procede a dictar sentencia en el proceso de la referencia, revisando los fallos de instancia proferidos por el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sección Primera, el treinta (30) de marzo del presente año y por el Honorable Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el veinticinco (25) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993).

## 1. ANTECEDENTES.

### 1.1. DERECHO DE LA ACTORA INVOLUCRADO EN EL CONFLICTO.

La señorita Martha Lucía García Velásquez, ciudadana colombiana domiciliada en el municipio de Cali, aparece en la matrícula inmobiliaria No. 370-0231344, como propietaria inscrita de un lote ubicado en la Urbanización “Los Tejares”, comprado por partes a diversos vendedores y luego englobado por medio de escritura pública debidamente registrada.

La Oficina de Catastro Municipal de Cali la reconoció como propietaria del dicho bien inmueble, “al asignarle la cédula catastral No. G-025-039 para un área de 3.740.18 m<sup>2</sup>., con un avalúo de \$19.181.000 mediante Resolución 445 de abril de 1989, y al efectuarle la liquidación del impuesto predial y complementarios y al haber recibido anteriormente pagos sobre el particular.”

Igual reconocimiento como propietaria con posesión material del inmueble, recibió de la Tesorería Municipal de Cali y de la División Jurídica de la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, según aparece plenamente probado en el expediente.

## 1.2. DERECHO DEL MUNICIPIO DE CALI QUE CONFIGURÓ EL CONFLICTO.

A más de la doble titulación sobre el predio, a folios 119 y 120 del expediente de tutela, aparece una copia del folio de la matrícula inmobiliaria No. 370-0255192, según la cual, el propietario del predio es el Municipio de Cali.

## 1.3. CONFLICTO DE DERECHOS Y ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.

El Abogado Armando Barona Mesa, apoderado de la actora, plantea el conflicto de derechos y la actuación administrativa que originaron la petición de tutela en los folios 83 a 88 del expediente. A continuación, se transcribe parcialmente el resumen hecho por la Magistrada Ponente de primera instancia, Dra. Emilce Gutiérrez R. y que figura a folios 95 a 97:

“Que después de 20 años de la cesión el Municipio de Cali, adelantó ante la Inspección 7a. de Policía del Barrio Buenos Aires de esta ciudad, una querella policiva de “Recuperación de zona verde”, querella que culminó con la resolución 022 de diciembre 19/87 negando la restitución y dejando a las partes en libertad para adelantar ante la justicia ordinaria cualquier reclamación respecto de la propiedad.”

“Que la accionante García Velásquez en ejercicio de su derecho, ha solicitado reiteradamente al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, la expedición del esquema básico, elemento necesario para iniciar los trámites de cualquier proyecto urbanístico, el cual inicialmente le fué concedido por medio del Oficio 005661 de abril 28/86, pero le fué revocado arbitrariamente por los funcionarios de Planeación, una vez iniciada la querella policiva pretextando se trata de zona verde propiedad del Municipio de Cali.”

“Que una vez fallada a favor de la accionante la querella policiva, solicitó la renovación del esquema básico y no obstante el concepto emitido por la División Jurídica del Departamento Administrativo, le es negada su expedición so pretexto que ello no es factible hasta tanto se dirima por la justicia ordinaria el conflicto de dominio que sobre el predio ha surgido entre la accionante y el Municipio de Cali.”

“Que no obstante los recursos interpuestos, y que además se oyeron conceptos jurídicos entre otros el de la División Jurídica de la Alcaldía a favor de la petición, la División de Planeación negó la solicitud en oficio 033 de enero 4 de 1990, que no sólo le niega la expedición del esquema básico, sino que de una vez lo hace con cualquier anteproyecto urbanístico, decisión que no se le notificó a la peticionaria, quien una vez conocido interpuso recurso en enero 12/90, pero a pesar del nuevo concepto jurídico de la División Jurídica de la Alcaldía decidió negando, por lo que acudió a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y el proceso se encuentra en el Consejo de Estado surtiéndose el recurso de apelación.”

“Que la Administración Municipal ha restringido los derechos de la accionante sobre el predio, haciéndole imposible construir o vender, pero de otra parte le revaluó el predio y habiéndose acumulado impuestos e intereses moratorios que se determinaron en Resolución No. 06 de mayo 6 de 1992 en \$ 9´195.994, suma que a enero/93 ascendía a \$ 10´731.693, y ante la insolvencia de la accionante García Velásquez que la incapacita para pagar los impuestos, el Municipio de Cali, en ejercicio de la acción coactiva ha iniciado el proceso ejecutivo, lo que conlleva a que inexorablemente vaya a perder la propiedad.”

## 2. DEMANDA DE TUTELA.

Ante la situación de conflicto de derechos y la actuación administrativa del municipio de Cali, la ciudadana García Velásquez, por medio de apoderado, impetró la tutela de sus derechos, en los siguientes términos (folios 88 a 90):

“...No obstante que existan acciones judiciales ordinarias y aún que haya pendiente alguna, o que pueda acudirse a recursos previstos en los procedimientos o ritualidades de los juicios, se pueda recurrir a ella, “COMO MECANISMO TRANSITORIO PARA EVITAR UN PERJUICIO IRREMEDIABLE”. En el presente caso, ya lo he enunciado en los hechos, está pendiente un recurso de apelación ante el Consejo de Estado. Más se han presentado otros hechos, en la secuencia de arbitrariedades de la Administración Municipal, que colocan un gravísimo

peligro sobre un derecho esencial de mi procurada y enervan otro que es la igualdad ante la ley de que ella es acreedora. Ella es titular de los derechos que también cobijan y amparan a todas las personas que vivan en Colombia, así se encuentren de paso.”

...

“De manera que, cuando la Administración Municipal le aplica un tratamiento discriminatorio, prevalida de su poder, para negarle un esquema básico que debe otorgarse a todo el que lo pida al igual que la aprobación de cualquier proyecto urbanístico, le está conculcando el derecho fundamental de ser igual ante la ley.”

“Pero, mirando la cosa por otro lado, la negación de tales prerrequisitos significa que, en vez de estar protegiendo su derecho de propiedad, se lo están limitando en el goce; y cuando, contradictoriamente como se ha visto, le cobra y acumula impuestos que ella no está en condiciones de pagar precisamente por haberle limitado su derecho de propiedad hasta tornarlo nugatorio, arribando incluso al proceso ejecutivo de jurisdicción coactiva que busca rematarle el predio, se tuercen de manera flagrante en detrimento suyo los deberes constitucionales de las autoridades municipales, que por mandato del invocado artículo 2o. de la Carta deben protegerla tanto en la vida y honra, como en los bienes. Es, pues, abiertamente vulnerante de sus derechos constitucionales el intento de arrebatarse el dominio, como ha ocurrido y está ocurriendo, a menos que prospere esta tutela.”

“Con base en los anteriores razonamientos, pues, amparada mi poderdante en lo dispuesto por el artículo 86 de la Carta Magna, con todo acatamiento y respeto solicito que al culminar la presente acción, se determine por el H. Tribunal lo siguiente:”

“1.- Que se declare que se han violado y se están violando los derechos fundamentales de la señorita MARTHA LUCÍA GARCÍA VELÁSQUEZ por parte de la Administración Municipal de Cali en lo que respecta a los artículos de la Constitución que a continuación se enumeran, así: 2o., en cuanto a no darle la protección a sus bienes que ha solicitado, 13 por no haberle dado un tratamiento que acredite su igualdad ante la ley, y 23 por haberle sido desechado su derecho de petición. En consecuencia, y en virtud de la tutela que hay necesidad de otorgarle, se deberá ordenar a la misma Administración Municipal de Cali, representada por el señor Alcalde:”

“A) Expedirle a la señorita MARTHA LUCIA GARCIA VELASQUEZ el esquema básico y cualquier otro prerequisite que ella solicite, para construir en el predio de su propiedad a que se ha hecho amplia referencia en los hechos de este libelo.”

“B) Suspender de manera inmediata el proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva que contra ella se ha iniciado.”

“C) Que se declare liberada a la misma señorita MARTHA LUCÍA GARCÍA VELÁSQUEZ del pago de los impuestos durante todo el tiempo en que, de manera arbitraria, se le han negado los aludidos prerequisites de esquema básico y de aprobación de anteproyectos y proyectos de construcción en el predio antes identificado, pues, de hecho, la han desconocido sin causa justa como propietaria durante todo ese período.”

“2.- De conformidad con lo preceptuado por el Artículo 18 del invocado Decreto 2591/91, suplico que se adopten de inmediato las medidas enderezadas al restablecimiento inmediato de los derechos conculcados a mi patrocinada.”

### 3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

En la primera instancia, el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sección Primera, concedió a la actora la tutela de sus derechos a la igualdad y a la propiedad, negando la protección al derecho de petición y, las pretensiones sobre la obligación fiscal y el proceso en curso para su recaudo coactivo. Se transcriben a continuación, algunas de las consideraciones de la providencia, que consta a folios 94 a 104:

“Entrando la Sala al estudio de la cuestión planteada, encuentra que en verdad con la actitud asumida por la Administración Municipal, reiterada en las comunicaciones (del Departamento Administrativo de Planeación) de fechas, septiembre 4/89 (fl. 41), noviembre 24/89 (fl. 45), 2 de enero de 1990 (fl. 65), y 23 de noviembre de 1990 (del Departamento de Control Físico, fl. 72), se han violado los derechos de igualdad consagrado en el art. 13 C. Nal. y de propiedad considerado por nuestro máximo Tribunal, Corte Constitucional, como fundamental, no así el derecho de petición, que si bien está consagrado de manera expresa como fundamental de manera expresa en el art. 23 de la Constitución Nacional, en el caso sub-lite, se descarta su violación, por cuanto las peticiones han sido resueltas, cosa distinta es que se hayan negado,

pues el derecho de petición no comporta necesariamente una decisión favorable.”

“Considera esta Sala, que se vulneró el derecho a la igualdad, desde el momento en que el tratamiento dado a la accionante ante sus peticiones ajustadas a derecho, se les dió un tratamiento discriminatorio, siendo negadas sistemáticamente.”

Luego, se hace una cita de la Sentencia T-15, adoptada por la Corte Constitucional el 28 de mayo de 1992, sobre ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, relativa al derecho de propiedad, para continuar así:

“Establecido como queda que la propiedad es un derecho fundamental, precisa establecer que en este evento que se ocupa la Sala, ha sido vulnerado.”

“En efecto, basta observar cómo la posición asumida por la Administración de franca rebeldía en no expedir el Esquema Básico, ha impedido a la accionante el disfrute y goce normal del bien de su propiedad, impidiéndole que sobre él desarrolle los proyectos urbanísticos planeados, situación que viene padeciendo desde hace más de 4 años y que se encuentra latente.”

“La misma actitud ha hecho que la actora haya quedado impotente para realizar actuación alguna tendiente a evitar la situación en que se la ha colocado, pues el Municipio que es el único titular de la acción para la recuperación del bien, dado que es quien aduce también propiedad sobre el inmueble, respecto del cual, el mismo proceso policivo lo está corroborando, la señorita Martha Lucía García Velásquez ostenta posesión. Así pues, para resolver el impase, necesario resulta que la jurisdicción ordinaria realice la confrontación de títulos, previo ejercicio de la acción pertinente, para la que sólo está legitimado el Municipio de Cali.”

...

“Es de advertir, que en este evento se ha ejercido la tutela como medida para evitar un perjuicio irremediable, pues a pesar de que existen otros medios como la vía jurisdiccional y de hecho se ha acudido a ella, la Sala la acoge como medio subsidiario en razón que la situación que la afecta continúa vulnerando en forma persistente el derecho de propiedad de la actora, y porque el perjuicio que está sufriendo, al no haber podido desenvolverse en el

ejercicio de su derecho, le ha causado y sigue causando perjuicios que sólo serían reparables mediante una indemnización.”

#### 4. IMPUGNACIÓN.

##### 4.1. DEL MUNICIPIO DE CALI.

El señor Alcalde Mayor del municipio de Cali, impugnó el fallo del Tribunal, aduciendo que la posesión material de la actora no puede oponerse al municipio, pues el predio sobre el cual se alega fué destinado al uso público.

Adujo que no se violó el derecho a la propiedad de la actora, pues el municipio de Cali también cuenta con el título y el registro del mismo, lo que hace que sólo pueda afirmarse la propiedad de la accionante, en el evento de que la justicia ordinaria lo declare.

Dada la doble titulación y registro, no se violó el derecho a la igualdad ante la ley de la señorita García Velásquez, porque la situación jurídica de esta ciudadana, en lo referente al predio del que se reclama propietaria y poseedora material, no es la misma que la de otro cualquiera de los ciudadanos propietarios de inmuebles en la jurisdicción municipal.

Afirmó finalmente, que la actora podía acudir a la justicia ordinaria en una acción posesoria, a más de estar pendiente un recurso ante el Consejo de Estado, por lo que no procedía la acción de tutela.

##### 4.2. DE LA ACTORA.

Por su parte, el apoderado de la actora reclama que es ajustada a Derecho la tutela otorgada por el Tribunal, en lo referente a la primera de las pretensiones de la demanda.

Sobre las otras pretensiones, reclama que se revoque la sentencia de primera instancia, y ellas sean reconocidas, aduciendo que:

La Administración municipal de Cali obra abusivamente cuando se presenta a la actora como si fuera múltiple en la actuación administrativa, cuando sólo puede ser legalmente, una. Es abusivo que, por un lado, la administración municipal niegue a la ciudadana su derecho de propiedad -adquirido y ejercido de acuerdo con las leyes civiles-, haciéndolo nugatorio al



impedirle desarrollar en su predio un proyecto urbanístico y, por el otro lado y coetáneamente, la misma administración municipal la reconozca como propietaria indiscutida, para los únicos fines de imponerle gravámenes fiscales, reevaluarle el predio y exigirle el pago de intereses mayores que los comerciales, que, para completar, pretende cobrar por la vía de la jurisdicción coactiva, luego de haberla conducido con sus abusos a la iliquidez.

Si la administración pública tiene la obligación constitucional de proteger a los ciudadanos en sus bienes (Arts. 2 y 58 de la Constitución), a éstos corresponde, como un derecho fundamental y esencial, el exigir tal protección. Y, si se les niega, se viola no sólo el artículo 58, sino también el artículo 2 de la Carta.

“Todo ciudadano es sujeto de cargas y derechos. Y debe pagar impuestos en concordancia con las normas que así lo ordenan. Pero debe relevarse de hacerlo si la entidad de Derecho Público que se beneficia con tales cargas le niega los derechos correlativos...”

## 5. FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, conoció de las impugnaciones referidas anteriormente y, con ponencia del Magistrado Yesid Rojas Serrano, resolvió revocar la decisión de primera instancia y, en su lugar, denegar la tutela impetrada. Basó su decisión, en consideraciones como las que a continuación se transcriben:

“En este punto hay que tener en cuenta que la accionante, según ella misma lo expresa, ya hizo uso en esta materia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la que se encuentra en el Consejo de Estado en apelación de un fallo inhibitorio del Tribunal.”

“Clara también es la situación respecto de la tutela propuesta contra la Resolución No. 06 del 6 de mayo de 1992 mediante la cual la Administración le determinó impuesto, en el sentido de que no se dá tampoco el caso del perjuicio irremediable, pues ya sea frente a la Resolución misma o dentro del juicio que por jurisdicción coactiva se le está adelantando, la actora cuenta con medios de defensa judiciales a través de los cuales puede conseguir que se le libere de la carga impositiva.”

“En resumen, la solicitante de la tutela puede obtener la reparación de cualquier lesión de

manera diferente a la indemnización si triunfa en la acción que como la de nulidad y restablecimiento del derecho ha instaurado contra la Administración por no haberle expedido el esquema básico o por haberle determinado los impuestos.”

“Finalmente, si de lo que se trata es de una controversia relativa al derecho de dominio, pues tiene la actora a su disposición acciones ante la justicia ordinaria que como la reivindicatoria de dominio o la posesoria podrían radicar en cabeza suya el derecho de propiedad del terreno y en esa forma reparar el presunto daño.”

“Como quiera que el Tribunal accedió en parte a la tutela presentada, esta Sala tendrá que revocar el fallo en este punto.”

## 6. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

### 6.1. COMPETENCIA.

Es competente la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas para pronunciarse sobre los fallos de instancia en el proceso T-15864, en virtud del auto fechado el treinta (30) de julio del presente año, por la Sala de Selección No. 5. En él, se atendió la solicitud del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, del veinticinco (25) de julio de 1993.

### 6.2. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN.

Es claro que la Administración Municipal de Cali violó el derecho de petición de la actora, negándose a responder oportunamente algunas de las peticiones dirigidas a cumplir con los requisitos exigidos para construir sobre el lote en conflicto.

Pero, no es menos claro que, ante esa violación al derecho de petición -que no se repite desde el año próximo pasado-, ya la actora intentó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, estando pendiente la resolución de un recurso de apelación, interpuesto ante el Consejo de Estado.

Como no es procedente la acción de tutela, para reclamar anticipadamente lo que está a consideración de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esta Corte confirmará la sentencia del Consejo de Estado y, sobre la orden para que el municipio de Cali expida el esquema básico solicitado, la actora García Velásquez ha de someterse a lo que se resuelva

en el recurso de apelación que se encuentra pendiente.

### 6.3. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EXONERAR DE CARGAS FISCALES.

Se solicitó en la demanda de tutela: “que se declare liberada a la misma señorita Martha Lucía García Velásquez del pago de los impuestos durante todo el tiempo en que, de manera arbitraria, se le han negado los aludidos prerequisites de esquema básico y de aprobación de anteproyectos y proyectos de construcción en el predio antes identificado, pues, de hecho, la han desconocido sin causa justa como propietaria durante todo ese período.”

Planteada en esos términos la pretensión de la actora, supone un pronunciamiento previo del Juez de Tutela, sobre la propiedad del predio en conflicto, a favor de la señorita García Velásquez y en contra del Municipio de Cali. De ese pronunciamiento, se desprendería la falta de causa para el cobro del impuesto, debido a la actuación ilegítima de la Administración.

Sin embargo, así como el artículo 58 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad de la actora, el artículo 362 del mismo Estatuto Superior, ordena: “Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.” Así, como el Juez de Tutela no puede ordenar la expropiación de los bienes de los particulares, tampoco puede ordenar la de los bienes y rentas, tributarios o nó, de las entidades territoriales.

Si, tal y como lo afirmó el Consejo de Estado en la segunda instancia, de acuerdo con la Constitución y las leyes vigentes, los impuestos que se le liquidaron a la actora, no son los debidos, ella puede hacer uso de los recursos de la vía gubernativa y acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para interponer las acciones y medios de defensa judicial que crea procedentes.

### 6.4. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA SOLUCIONAR EL CONFLICTO SOBRE LA PROPIEDAD DEL LOTE EN DISPUTA.

Tanto en las pretensiones de la demanda, como en el fallo de primera instancia y en las impugnaciones, subyace la adopción de una posición respecto del conflicto existente entre la propiedad registrada de la actora y la propiedad registrada del municipio de Cali, ambas

referidas al mismo bien inmueble.

Las partes en ese conflicto de derechos, plantean al Juez de Tutela pretensiones tan contradictorias, como improcedentes. Por un lado, la actora solicita que se ignore la escritura pública que le otorga la propiedad al municipio de Cali y su registro, para que se le reconozca propiedad privada sobre el inmueble y se ordene dar vía libre a un proyecto de construcción y su consecuente comercialización. Por el otro lado, el municipio de Cali solicita que se ignoren las escrituras públicas que le otorgan la propiedad a la actora y su registro, para que se reconozca la afectación del predio al uso público -como zona verde-, a la vez que se recauda el impuesto de catastro correspondiente a los últimos años.

Ante esa situación de conflicto, el Juez de Tutela tiene que declarar que esta acción no es la procedente y que la vía procesal debida no es la de ignorar el conflicto privado, para pretender solucionarlo indirectamente, buscando un pronunciamiento judicial sobre sus consecuencias de Derecho Público.

Ya desde que la empresa “Urbanización Terrenos del Tejar y Cía. Ltda.” otorgó la “escritura pública número (2657) Dos mil Setecientos (sic) cincuenta y siete”, el veintiocho (28) de abril de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), cediendo gratuitamente el inmueble en conflicto al municipio de Cali, existía propiedad registrada y posesión material sobre el mismo, en cabeza de particulares distintos a la citada empresa cedente, tal y como aparece acreditado en el expediente de tutela.

Existiendo ya el conflicto de derechos sobre el inmueble cuando se hizo la cesión al municipio de Cali y cuando la actora compró -lo cual también está probado en el expediente de tutela-, esta Corte no puede dejar de señalar que, luego de una inexplicada demora de veinte (20) años, la Administración Municipal finalmente acudió a la vía procesal adecuada y entabló una acción de “Recuperación de zona verde”, para que, el diez (10) de diciembre de mil novecientos ochenta y siete (1987), la Inspección Superior 7a. de Policía del Barrio Buenos Aires, por medio de la Resolución 022, SE ABSTUVIERA DE DECRETAR LA RESTITUCIÓN DEL PREDIO Y DEJARA EN LIBERTAD A LAS PARTES, PARA QUE INTENTARAN ANTE LA JUSTICIA ORDINARIA CUALQUIER RECLAMACIÓN SOBRE LA PROPIEDAD DEL PREDIO.

Esta Sala de Revisión, en su función de Juez de Tutela, tiene que declarar que, en relación con el conflicto sobre la propiedad, las partes han de atenerse a lo dispuesto por la citada

Resolución 022 de la Inspección Superior 7a. de Policía del Barrio Buenos Aires de Cali y acudir a la Justicia Ordinaria.

#### 6.5. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA ACTORA.

Ahora bien, ¿se han vulnerado o amenazado los derechos fundamentales de la actora, a partir de la Resolución 022 de 1987? En su demanda, la señorita García Velásquez clama que sí; que se violaron su derecho de petición, su derecho de propiedad y su derecho de igualdad ante la ley.

Ya el examen de la alegada violación al derecho de petición de la actora fué hecho por esta Sala en uno de los apartes precedentes (6.2.), por lo que se pasa a analizar los demás cargos.

##### 6.5.1. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO DE PROPIEDAD.

Alega la actora, que su derecho de propiedad, adquirido y ejercido de acuerdo con las leyes civiles, ha sido violado por las autoridades municipales de Cali, cuando ellas mismas debían protegerlo y garantizarlo según los artículos 2 y 58 de la Constitución, haciéndoselo prácticamente nugatorio al impedirle cumplir con las prerrequisitos y requisitos para construir en su predio y comercializar lo construido.

En 1987, al expedirse la Resolución No. 022, la actora tenía su título de propiedad debidamente registrado y era poseedora material del inmueble, razones jurídicas por las cuales la Inspección Superior 7a. de Policía se abstuvo de decretar la restitución del inmueble al Municipio de Cali. Hoy, continúa en la misma situación jurídica, a juzgar por la demanda de tutela y las piezas probatorias que obran en el expediente. Según el fallo de primera instancia, la actora no está legitimada para acudir ante la Justicia Ordinaria en ejercicio de una acción reivindicatoria, pues la actuación administrativa de las autoridades del municipio de Cali, no la han despojado del predio. Además, tampoco está legitimada para acudir ante los Jueces Civiles en ejercicio de una acción posesoria, pues las autoridades de Cali, no han incurrido en actos que perturben el pacífico e ininterrumpido ejercicio de la posesión material sobre el bien, que la División Jurídica de la Alcaldía y otras dependencias municipales, expresamente le reconocen.

Si se tiene en cuenta lo que se haya probado en el expediente, sobre el ejercicio del derecho de propiedad de la actora, ni siquiera puede endilgarse a las autoridades municipales, que hayan sobrepasado los límites que fija el inciso 1° del artículo 333: “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.” Para el desarrollo del proyecto urbanístico que la actora pretende adelantar en el predio en conflicto, sólo se le ha exigido lo autorizado por las normas vigentes; y, si se ha hecho o nó de manera legítima, lo decidirá el Consejo de Estado al resolver el recurso que ante esa corporación se interpuso.

En conclusión, con la actuación administrativa que le denegó repetidamente la expedición del esquema básico a la actora, como prerrequisito para adelantar un proyecto urbanístico, no encuentra esta Sala que se le haya violado el derecho a la propiedad. En consecuencia, tampoco por este motivo procede la protección tutelar.

#### 6.5.2. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y AMENAZA AL DERECHO DE PROPIEDAD POR VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO.

En 1987, al expedirse la Resolución No. 022 de la Inspección Superior 7a. de Policía, en la que no se accedió a restituir un predio presuntamente afectado al uso público, se constató y reconoció por la autoridad competente, que el municipio de Cali, a pesar de contar con justo título (escritura pública de cesión gratuita) y modo legalmente sancionado (inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos), no contaba con la posesión material efectiva sobre el predio, la que estaba -y continúa-, radicada en cabeza de un particular con mejor o igual derecho.

Más aún, ¿porqué desatendió el claro concepto de la División Jurídica de la Alcaldía, que a la letra dice: “...Si el Municipio de Cali, en su desarrollo urbanístico requiere de los 3.740 m2., para utilizarlos como zona verde, debe entrar a negociar los derechos de propiedad y posesión que la señora Martha Lucía García Velásquez tiene sobre el mencionado terreno, ya que en el evento de existir sobre el mismo una doble titularidad compartida con el Municipio de Cali, prevalece aquel título que tenga a su favor la posesión, más aún, cuando ésta ha sido reconocida por la autoridad catastral y policiva del ente territorial.”? ¿Será precisamente por esa prevalencia del título de la actora?

Lo cierto es que, ignorando el mandato legal, la indicación de la vía procesal adecuada hecha

en la determinación policiva que el Municipio promovió y el consejo legal de sus asesores jurídicos, que le indicaban respetar los mejores derechos de la actora y negociar, o acudir a la Justicia Ordinaria, la Alcaldía prefirió acudir a la vía procesal en la cual es juez y parte y, en la que no hace parte del litigio, la definición del derecho real; optó en cambio, por ejecutar a la actora por medio de la jurisdicción coactiva.

Así, al no acudir a la vía judicial correspondiente y revestir con la aparente legalidad de una ejecución forzada el ejercicio de las propias razones, la Alcaldía de Cali violó el derecho a la igualdad ante la ley de la señorita García Velásquez (artículo 13 de la Constitución) y vició el procedimiento de la ejecución coactiva, al utilizarlo para revestir de aparente legalidad, una vía de hecho que niega de paso el debido proceso (artículo 29 de la Carta), suplantando las formas propias del proceso reivindicatorio por la vía de la jurisdicción coactiva y, aquí sí, amenazando seriamente el derecho de propiedad de la actora, dada su predicada iliquidez.

No sobra señalar que existiendo un conflicto de derechos sobre el predio, sólo cuando se resuelva el mismo, será claro que los impuestos de catastro que se pretende ejecutar se causaron y son exigibles a la actora, o no se causaron pues el bien es de uso público y pertenece al Municipio. En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia, se acogerá la pretensión B) de la demanda de tutela, ordenando suspender de manera inmediata el proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva, el que no se podrá continuar hasta tanto se resuelva por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por la Administración Municipal de Cali o por la Justicia Ordinaria, a favor de la accionante, el conflicto sobre la propiedad del predio en conflicto, ya que sólo cuando se reconozca a la actora como propietaria y se le permita desarrollar en el predio el proyecto urbanístico que planea, será clara y, por tanto, exigible la obligación tributaria. La alternativa, viable jurídicamente, es que la actora sea vencida en un juicio ante la Justicia Ordinaria, cuyo resultado consiste en que se reconozca al Municipio de Cali como propietario del predio, caso en el cual, sería a todas luces improcedente el cobro a la actora del gravamen predial.

## 7. DECISIÓN.

En razón de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión de Tutelas,

RESUELVE:

PRIMERO. Confirmar la sentencia del Consejo de Estado del veinticinco (25) de mayo del presente año, que deniega la tutela impetrada por Martha Lucía García Velásquez, salvo en lo referente a la pretensión B) de la demanda de tutela, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Conceder la tutela impetrada y en consecuencia, ordenar que se suspenda el proceso ejecutivo de jurisdicción coactiva que adelanta el Municipio de Cali en contra de la actora, hasta que se produzca una decisión en firme, de autoridad competente, que clara y expresamente resuelva, en favor de la señorita Martha Lucía García Velásquez, el conflicto de derechos planteado sobre el predio identificado en este expediente.

TERCERO. Comunicar esta providencia al Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sección Primera, para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General