

T-545-95

Sentencia No. T-545/95

ACTO ADMINISTRATIVO COMPLEJO-Expedición licencia de urbanización

La expedición de una licencia de urbanismo, implica el desarrollo de un procedimiento administrativo, que por sus características y objetivos conduce a lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado un acto administrativo complejo. La expedición de una licencia, implica el previo desarrollo de un proceso en el cual participan diferentes órganos de la administración distrital, cada uno de los cuales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la función especializada que tiene a su cargo, define aspectos que serán fundamentales para garantizarle a la ciudad un desarrollo urbanístico conveniente y armónico, y a los ciudadanos el acceso a la propiedad con la prestación de los servicios básicos. Dichas actuaciones presentan unidad de contenido y de fin, al provenir de diferentes órganos especializados, cada una de ellas conduce a decisiones que se integrarán a la decisión principal, no obstante, se reitera, consideradas individualmente constituyen una mera expectativa. En síntesis el proceso referido constituye un acto administrativo complejo.

ACTO DE TRAMITE-Certificado de disponibilidad definida prestación servicio público

No se están confrontando dos actos administrativos correspondientes a dos clases diferentes, uno de carácter particular y concreto, creador de una situación jurídica específica, y otro de trámite o preparatorio, respecto del cual no procede recurso alguno; se trata de dos actuaciones que configuran dos actos de trámite o preparatorios, que hacen parte de un único proceso establecido por las normas distritales para el trámite de una licencia de urbanización.

ACTO DE TRAMITE-Improcedencia de tutela

Contra los actos de trámite no procede la acción de tutela, pues dado su carácter se limitan, a impulsar y determinar una decisión, que constituye un acto administrativo complejo, ese si de carácter definitivo; si bien esta Corporación ha señalado la procedencia excepcional de este tipo de amparo contra los mencionados actos de trámite, ella sólo se da en el evento de que éstos violen o amenacen un derecho fundamental.

El Estado tiene la responsabilidad de propiciar y defender el interés general sobre el interés particular, sin que ello sirva, obviamente, para abrogarse la facultad de desconocer o vulnerar derechos fundamentales de las personas. Sería absurdo que conociendo de antemano la insuficiencia de la infraestructura disponible en materia de energía, que de otra parte ha quedado desvirtuado, la empresa se abstuviera de solicitar al urbanizador la reserva de una zona que servirá para la construcción de una subestación, la cual por lo demás le servirá a él para garantizar a sus potenciales clientes el abastecimiento de un servicio público principal. La responsabilidad de la parte actora en este aspecto trasciende sus intereses económicos, y le exige solidarizarse con las necesidades de la comunidad, pues se trata de preservarla a ella de la carencia, en un futuro próximo, de un servicio público principal como lo es la energía eléctrica.

Ref.: Expediente No. T-76396

Actor:

Compañía Agropecuaria e Inversionista La Floresta Ltda.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., noviembre veintitrés (23) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

La Sala de Revisión de Tutelas, integrada por los H. Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre el proceso de acción de tutela, instaurado por el representante legal de la COMPAÑÍA AGROPECUARIA E INVERSIONISTA LA FLORESTA LTDA., contra la decisión de carácter administrativo adoptada por la EMPRESA DE ENERGIA DE BOGOTA, contenida en oficio No. 532376 de 14 de diciembre de 1994.

I. ANTECEDENTES

El señor DOUGLAS EDUARDO CACERES MILEO, en su calidad de representante legal de la COMPAÑÍA AGROPECUARIA E INVERSIONISTA LA FLORESTA LIMITADA, con fundamento en las disposiciones del Decreto 2591 de 1991, interpuso acción de tutela contra la EMPRESA DE ENERGIA DE BOGOTA, por considerar que ésta, a través de la decisión contenida en oficio N. 532376 de 14 de diciembre de 1994, suscrita por el Subgerente de Distribución de la misma, violó su derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la C.P. En consecuencia, solicita, se ordene a la demandada revocar dicha decisión, la cual, en su criterio fue adoptada violando ese derecho fundamental.

- El 31 de enero de 1994 el Vicepresidente de Planeación y Diseño de la compañía actora, con base en lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 600 del 9 de octubre de 1993, expedido por el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, solicitó a la Empresa de Energía de esta ciudad, la expedición de un certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio, para la urbanización Mazurén II etapa, aclarando que se trataba de una modificación al proyecto general, el que había sido aprobado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital a través de la Resolución No. 81 de 1983, en la cual, señala, consta el concepto positivo que en su oportunidad rindió la empresa demandada, consignado en los oficios 300928 y 305645 de junio y septiembre de 1982 respectivamente.

- El 25 de febrero de 1994, la empresa demandada respondió la solicitud de la actora, a través de oficio No. 475789 en el cual expresa que con base en el artículo 19 del Decreto 600 de 1993, "...está en condiciones de suministrar el servicio de energía eléctrica al predio de la referencia", aclarando luego, en el párrafo siguiente, que "...en el caso de que exista proyecto urbanístico en cumplimiento del artículo 26 del citado decreto, una vez el DAPD considere que el proyecto es viable, lo remitirá por medio del comité interinstitucional a la empresa de energía para fijar las especificaciones y los datos técnicos que se requieren para

la elaboración del respectivo proyecto de redes eléctricas”.

- Dando cumplimiento a los trámites que señala el artículo 24 del Decreto 600 de 1993, el 7 de septiembre de 1994 la Compañía demandante presentó al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, solicitud de licencia de urbanización para el predio Mazurén II etapa, adjuntando, en cumplimiento del numeral 3 de la norma citada, el certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio público de energía, expedido por la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá.

- Surtido el trámite de la mencionada solicitud ante el DAPD, dicha entidad consideró viable el proyecto de urbanización presentado por la compañía demandante, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26 del ya citado Decreto 600 de 1993, por medio del comité interinstitucional remitió el proyecto a la empresa de energía para que ésta fijara las especificaciones y los datos técnicos que se requirieran para la elaboración del respectivo proyecto de redes eléctricas.

- Con fecha 14 de diciembre de 1994, la Empresa de Energía de Bogotá, a través de la Subgerencia de Distribución, expidió el oficio No. 532376, en el cual “...fijó las especificaciones y datos técnicos para la elaboración del respectivo proyecto de redes eléctricas”, e indicó que era necesario que los urbanizadores dejaran “...un lote de 80 x 80 metros libres de cesión dentro de la zona del proyecto, para la construcción de una subestación de 115/11.4 kv.”, esto es, una zona de reserva y/o afectación para redes de infraestructura.

- Dicho concepto, siguiendo el procedimiento establecido en el ya citado Decreto 600 de 1993, fue enviado al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el cual, atendiendo las condiciones estipuladas por la Empresa de Energía de Bogotá, consignadas en el oficio No. 532376 de 14 de diciembre de 1994, le comunicó a la compañía solicitante, a través de oficio No. 30596 del 27 de diciembre de 1994, que debía proceder a efectuar las modificaciones pertinentes al proyecto, para luego, con base en las mismas, poder proseguir con el trámite de expedición de la respectiva licencia de construcción.

- El 15 de diciembre de 1994, la Compañía demandante presentó a la Empresa de Energía de Bogotá, solicitud de reconsideración de la condición consignada el oficio 532376 de 14 de diciembre de 1994, decisión proferida, a su entender, de manera extemporánea y desatendiendo el procedimiento legalmente establecido para el efecto, referida a la exigencia a la empresa urbanizadora de delimitar una zona de reserva y/o afectación dentro del proyecto, de 80 por 80 metros, condición que además le significaba graves perjuicios representados en tiempo y recursos económicos.

- Dicha solicitud de reconsideración fue resuelta negativamente por la Empresa de Energía de Bogotá, la cual a través de oficio No. 534820 de 27 de diciembre de 1994, le manifestó a la actora, que con fundamento en el artículo 44 del Reglamento de Servicios de esa entidad, referido a las “especificaciones técnicas para proyectos de urbanismo”, la empresa había efectuado un análisis de disponibilidad de carga en las subestaciones, con base en el cual expidió un certificado de disponibilidad de prestación del servicio; sin embargo, que sólo estaba en capacidad de conocer “...la verdadera magnitud y requerimientos del proyecto...”, al momento de recibir el proyecto urbanístico que el solicitante había puesto a consideración

del DAPD, en el cual se encuentran los datos relacionados con densidad, tipo de desarrollo y estrato socio-económico de la urbanización; en consecuencia, que sólo hasta tanto el DAPD les informó sobre la viabilidad del proyecto, la Empresa de Energía pudo fijar las especificaciones y datos técnicos definitivos que se requerían para la elaboración de los respectivos proyectos de redes.

- El 1 de febrero de 1995, según consta en el acta del comité interinstitucional No. 5 de ese año, éste ordenó nuevamente la remisión del proyecto de la urbanización Mazurén II Sector a la Empresa de Energía de Bogotá, con el objeto de que se estudiara alguna otra alternativa de solución para la compañía demandante, pues, dijeron sus integrantes "...no es posible a estas alturas exigirle [a la empresa demandante] la zona de reserva de 80 por 80 mts. libres de cesión dentro de la zona del proyecto".

- En opinión de la compañía actora, la exigencia de la Empresa de Energía de Bogotá, referida a que la compañía solicitante de licencia de urbanización, debe, previamente, constituir una zona de reserva y/o afectación de 80 por 80 metros dentro de la zona del proyecto urbanización Mazurén II etapa, vulneró, por extemporánea y por desconocer el procedimiento establecido en las normas que rigen este tipo de trámites, su derecho fundamental al debido proceso, pues, señala, con ella revocó unilateralmente, de manera parcial y sin su consentimiento, el certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio expedido el 25 de febrero de 1994, el cual constituye un acto administrativo que como tal está sujeto a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

II. FALLOS QUE SE REVISAN

A. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Doce Civil Municipal de Santafé de Bogotá D.C., mediante providencia de 8 de mayo de 1995, resolvió la tutela interpuesta directamente por el representante legal de la "Compañía Agropecuaria e Inversionista La Floresta Ltda"., negando su solicitud de protección a su derecho fundamental al debido proceso. La sentencia proferida se fundamentó en los siguientes argumentos:

- Manifiesta el Juez de primera instancia, que en ningún momento la Empresa de Energía de Bogotá ha desconocido o desatendido las solicitudes y requerimientos de la compañía actora, los cuales ha resuelto de manera oportuna y conforme a los reglamentos que rigen para los distintos trámites adelantados.

- Señala que en el certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio, expedido por la empresa demandada a solicitud de la actora el 25 de febrero de 1994, claramente se le informa que "la empresa está en condiciones de suministrar el servicio de energía eléctrica al predio referenciado", advirtiéndole luego, de manera inequívoca, que "...en el caso de que exista proyecto urbanístico, en cumplimiento del artículo 26 del citado decreto, una vez el DAPD considere que dicho proyecto es viable, el comité interinstitucional lo remitirá nuevamente a la empresa para fijar las condiciones y especificaciones técnicas que se requieran para la elaboración del respectivo proyecto de redes eléctricas."

- Anota el Juez de primera instancia, que si bien el artículo 19 del Decreto 600 de 1993,

establece que los certificados de disponibilidad definida de prestación del servicio, que debe tramitar el urbanizador antes de solicitar de licencia de urbanización al DAPD, contendrán "...la disponibilidad definida, la indicación de las zonas de reserva y/o de afectación para redes de infraestructura, y las limitaciones que puedan existir a la prestación de servicios...", es claro, que este documento no puede entenderse como un concepto definitivo.

- Tal afirmación, la soporta el a-quo en las pruebas practicadas por su Despacho, especialmente en los resultados de la diligencia de inspección que realizó a la Empresa de Energía de Bogotá el 2 de mayo de 1995, en la cual recepcionó la declaración del ingeniero a cargo, quien le manifestó que para tramitar el certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio, la compañía demandante tan sólo debió presentar "...su solicitud acompañada de la copia heliográfica de plancha a escala 1: 2.000 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi...", en la cual únicamente consta la localización del predio enmarcado en rojo; dicho documento, según el concepto técnico, sólo es útil para determinar las afectaciones requeridas para líneas de transmisión, tal como lo indica el reglamento de servicios de la Empresa de Energía de Bogotá en sus artículos 42 y 44, y no para proferir un concepto definitivo, el cual se produce una vez la empresa tiene acceso al proyecto que el urbanizador presenta al DAPD, pues es éste el que contiene la totalidad de información requerida.

- No encuentra entonces el Juez de primera instancia, en el trámite adelantado, ninguna vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la actora, pues, reitera, la Empresa de Energía tan sólo puede emitir un pronunciamiento definitivo, " hasta tanto...conozca a fondo el proyecto urbanístico...", en el que se encuentran datos como el tipo de actividad y usos compatibles, el estrato económico, el tipo de desarrollo, la solicitud de especificaciones del proyecto etc., sobre los cuales, además, el DAPD debe haberse pronunciado previa y positivamente, manifestando de manera expresa la viabilidad del proyecto; en consecuencia, la demandada sólo podía entrar a determinar las zonas de reserva y/o afectaciones o especificaciones requeridas en general para la prestación del servicio, una vez conociera el proyecto presentado por el urbanizador al DAPD.

- De otra parte, extraña al a-quo, que la demandante, al conocer el oficio No. 475789 de 25 de febrero de 1994, certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio, y darse cuenta que se había omitido lo relacionado con las zonas de reserva y/o afectación que se requerían para la instalación de redes, no hubiera interpuesto los recursos que la ley prevé para este tipo de decisiones.

- Advierte, que el inciso 4 del artículo 99 del Acuerdo 6 de 1990, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, dispone que "Las Zonas de Reserva para futuras afectaciones, en concordancia con el artículo 37 de la Ley 9 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 establece la reserva para futuras afectaciones".

- De la preceptiva legal citada, el Juez de conocimiento de primera instancia concluye, que siendo el Departamento Administrativo de Planeación Distrital la entidad encargada de

determinar lo relacionado con las zonas de reserva, con base en los estudios técnicos que realicen las entidades públicas encargadas de la ejecución de obras y programas, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 99 del Acuerdo 6 de 1990, éste puede variar o modificar dichas zonas de reserva, unilateralmente o, como en el caso analizado, a solicitud de la entidad pública interesada en la obra.

- Afirma que el acto administrativo particular y concreto que el demandante pretende que se revoque, puede ser atacado o impugnado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme lo estipulan los artículos 49 y 50 del C.C.A., u objeto de revocatoria directa de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 del mismo Código.

- En consecuencia, concluye el Juez de primera instancia, la compañía actora cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, que debe surtir ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, por lo que es improcedente la tutela impetrada para la protección de uno de sus derechos fundamentales; tampoco es procedente, agrega el a-quo, como mecanismo transitorio de protección, pues la decisión impugnada no ocasiona un perjuicio irremediable.

B. FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

La compañía actora, esta vez a través de apoderado, impugnó la decisión de primera instancia, correspondiéndole al Juez Tercero Civil del Circuito de Santafé de Bogotá conocer en segunda instancia el proceso de acción de tutela de la referencia; dicho Despacho profirió sentencia el 14 de junio de 1995, confirmando en todas sus partes la decisión del a-quo.

El apoderado de la compañía actora fundamentó su impugnación en los siguientes puntos:

- La decisión del a-quo, dice, se soporta en una posición equivocada de la Empresa de Energía de Bogotá, que confunde dos conceptos que son sustancialmente diferentes: uno, la facultad que ella tiene, con base en el numeral 2 del artículo 26 del Decreto 600 de 1993 y en el artículo 44 de su reglamento de servicios, de señalar las especificaciones y datos técnicos requeridos para la elaboración de las redes eléctricas, la cual debe ejercer con posterioridad al concepto positivo de viabilidad del proyecto que debe emitir el DAPD; y otro, el relacionado con la facultad que le asiste de señalar zonas de reserva y/o afectación para infraestructura, la cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto 600 de 1993, debe ejercer al expedir el certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio.

- Dicho certificado, señala, constituye un acto administrativo de carácter particular y concreto, cuya revocatoria directa está sujeta a lo establecido en el artículo 73 del C.C.A., procedimiento que fue desconocido por la Empresa de Energía de Bogotá, la cual revocó tácita y parcialmente el mencionado certificado de disponibilidad, sin el consentimiento expreso y escrito de su titular.

- Para el apoderado de la parte actora es inaceptable el cuestionamiento que hace la Juez de primera instancia a su representada, referido a la omisión, en la que según ella incurrió, por no haber interpuesto recurso alguno contra el certificado de disponibilidad definida del servicio, el cual omitía cualquier pronunciamiento sobre las zonas de reserva y/o afectación, pues, señala, "...a quien puede ocurrírsele que uno debe recurrir una decisión con la que está

conforme a fin de que la cambien de tal manera que uno quede inconforme para ahí sí - agotados los recursos- pueda iniciar una acción de tutela para que regrese a la primera decisión. Eso es totalmente absurdo.”

- En cuanto al oficio 532376 de 1994, emitido por la Subgerencia de Distribución de la Empresa de Energía de Bogotá, el cual contiene la condición que la compañía actora impugna, éste, en opinión de su apoderado “...no es susceptible de recurso alguno por vía gubernativa, ni de acción de nulidad o de restablecimiento del derecho, como tampoco de petición de revocatoria directa, pues aquel es un acto administrativo de trámite dentro de la actuación iniciada con la solicitud de expedición de la licencia de urbanismo y (sic) que sólo terminará con el acto definitivo con el cual se expida o niega (sic) esa licencia.” Con base en los anteriores argumentos defiende el apoderado de la parte actora la procedencia de la acción de tutela interpuesta.

El Juzgado Tercero Civil del Circuito, mediante sentencia del 14 de junio de 1995, confirmó en todas sus partes el fallo proferido en primera instancia, por compartir las razones de fondo expuestas por el a-quo, además precisa los siguientes aspectos:

- La Empresa de Energía de Bogotá, al expedir el certificado de disponibilidad definida de la prestación del servicio, lo que hizo fue crear una expectativa, que quedaba condicionada a la decisión del DAPD, sobre la viabilidad o no del proyecto; así, una vez ésta se produjera procedería, de manera definitiva a fijar las especificaciones y los datos técnicos, requeridos para la elaboración del proyecto de la red eléctrica, que fue lo que hizo a través del oficio impugnado.

- Considera también el Juez de segunda instancia, que la demandada en ningún momento violó el debido proceso, pues de conformidad con las pruebas allegadas, la parte actora tuvo en todo momento conocimiento de las decisiones adoptadas y “...no se observa que haya interpuesto recurso alguno contra esas determinaciones...”, las cuales, no obstante se consideraran actos preparatorios o de trámite, debieron ser recurridas, pues “lo que se busca es que se agote la vía gubernativa para luego si acudir a la acción de tutela, excepto cuando se trate de un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, que no es el caso de estudio.”

III. COMPETENCIA

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto-Ley 2591 de 1991, la Sala es competente para revisar las sentencias de la referencia.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Previo un análisis detallado de las actuaciones administrativas que dieron origen a la decisión impugnada, la cual se tradujo en la imposición de una condición a la compañía demandante, de cuyo cumplimiento depende que se prosiga con el trámite por ella impulsado ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital para obtener la licencia de urbanización

de un predio, el a-quo concluyó que debía negar la solicitud de tutela, por encontrarla improcedente, dada la existencia de otro medio judicial de impugnación para atacar la decisión, planteamiento que compartió el Juez de segunda instancia al confirmar su fallo.

Para la Sala, lo pertinente, antes de iniciar el análisis de fondo de los hechos y actos de carácter administrativo que dieron origen a la decisión que se impugna, algunos de los cuales, en opinión de la actora vulneraron su derecho fundamental al debido proceso, es determinar si la acción de tutela impetrada era o no procedente y si cumplía con los requisitos que la Constitución y la ley señalan para que se configure el uso legítimo de la misma.

El artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, al establecer las causales de improcedencia de la acción de tutela, señaló lo siguiente:

“Artículo 6. La acción de tutela no procederá:

“1. Cuando existan otros medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

En el caso analizado, la compañía actora recurre a la acción de tutela, por considerar que la decisión impugnada, adoptada por la Empresa de Energía de Bogotá, está contenida en un “acto administrativo de trámite”, contra el cual no existe recurso alguno por vía gubernativa, ni posibilidad de instaurar acción de nulidad o de restablecimiento del derecho. Por ello solicita al juez de tutela que ordene a la empresa demandada revocar dicho acto, a través del cual, en su opinión, dicha empresa revocó parcialmente, sin su consentimiento, el certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio, otorgado el 25 de febrero de 1994, certificado que, señala, constituye un acto administrativo de carácter particular y concreto, que como tal se encuentra sujeto, para efectos de revocatoria, a las disposiciones del artículo 73 del Código Contencioso-Administrativo.

El planteamiento de la parte actora se puede sintetizar de la siguiente manera: un acto de carácter particular y concreto, que creó un derecho a su favor, sujeto a lo establecido en el artículo 73 del C.C.A., fue revocado por la empresa demandada desconociendo dicha norma, y por lo tanto violando el procedimiento legalmente establecido para el efecto, al hacerlo a través de un acto administrativo de trámite posterior, en el cual impuso extemporáneamente una condición a cargo de la actora, cuyo incumplimiento implica la suspensión del procedimiento que adelantaba ante el DAPD para obtener la licencia de urbanización de un predio; contra dicho acto no procede recurso alguno por la vía gubernativa, por lo que es procedente la acción de tutela.

Se trata entonces de dilucidar, si tal como lo señala el apoderado de la compañía actora, el acto impugnado corresponde a los denominados “actos de trámite”, y si contra él efectivamente no existía otro mecanismo de defensa judicial diferente a la tutela; en el evento de que se determine la procedencia de la acción impetrada, la cual, ha dicho esta

Corte, excepcionalmente es procedente contra ese tipo de actos, sería necesario establecer si la actuación administrativa acusada vulneró o no el derecho fundamental al debido proceso, para el cual se solicita protección; al efecto es necesario analizar el procedimiento que se ha desarrollado y la normatividad que lo soporta.

B. EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA TRAMITAR UNA LICENCIA DE URBANIZACION EN LA CIUDAD DE SANTA FE DE BOGOTA.

El procedimiento que establecen la normas vigentes para la expedición de una licencia de urbanización en la ciudad de Santafé de Bogotá, que es el objetivo final de la compañía demandante, es el siguiente: de conformidad con las disposiciones del Decreto 600 de 1993, expedido por el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, por el cual se reglamenta la expedición de licencias y permisos de urbanización y construcción y se dictan otras disposiciones, quien aspire a obtener una licencia de urbanización de predios en la ciudad debe tramitarla ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital; al efecto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 19 del citado decreto, el interesado debe solicitar previamente, ante las respectivas empresas de servicios públicos, el certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio correspondiente, en el cual, dice, deberá constar “la disponibilidad definida, la indicación de las zonas de reserva y/o de afectación para redes de infraestructura y las limitaciones que puedan existir a la prestación de servicios.”

Dicho documento, de conformidad con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 24 de la citada norma, deberá acompañar la solicitud de licencia que se presente al DAPD, entidad que si encuentra viable el proyecto, procede, a través del Comité Interinstitucional, a remitirlo a las empresas de servicios públicos, entre ellas la de energía, para que ésta fije las especificaciones y datos técnicos que se requieren para la elaboración de los respectivos proyectos de redes.

Para el apoderado de la parte actora, tal procedimiento implica la producción por parte de la administración de dos tipos de acto administrativo, pues distingue entre el “certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio”, el cual en su opinión es un acto administrativo de carácter particular y concreto, cuya revocatoria está supeditada a las disposiciones del artículo 73 del C.C.A, y el “acto de trámite” que debe producir la respectiva empresa de servicios públicos, una vez el DAPD se haya pronunciado sobre la viabilidad del proyecto, el cual, en el caso de la empresa de energía, debe limitarse a fijar “...las especificaciones y los datos técnicos que se requieren para la elaboración de los respectivos proyectos de redes”; por lo tanto, incluir en éste último la imposición de una condición referida a zonas de reserva y/o afectación, es un acto arbitrario y extemporáneo, pues en su opinión, ello sólo era posible al expedir el certificado de disponibilidad del servicio; al no hacerlo, en su concepto, la demandada creó una situación jurídica concreta que se tradujo en relevar a su representada de cualquier obligación en este sentido, esto es, generó para ella el derecho a disponer de todo el predio, sin necesidad de afectar zonas para la construcción de infraestructura para el servicio público de energía eléctrica.

De acuerdo con lo expresado por el apoderado de la parte actora, se trata de dos actos independientes, de diferente modalidad y por lo tanto sujetos a procedimientos distintos para efectos de impugnación; respecto del primero, señala, un acto administrativo de carácter

particular y concreto, proceden los recursos propios de la vía gubernativa, no obstante, dado que en relación con su contenido hay plena conformidad por parte de su representada, ésta no hizo uso de esos recursos. En cuanto al segundo, el que califica como un acto administrativo de trámite, anota que al no existir recurso alguno que proceda contra él, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 del C.C.A., el único mecanismo de que dispone su representada para defender su derecho fundamental al debido proceso, que considera vulnerado con lo dispuesto en ese acto, es la tutela.

Sobre estos presupuestos, el apoderado de la parte actora sostiene, que a través del mencionado “acto administrativo de trámite”, la Empresa de Energía de Bogotá revocó parcialmente y sin su consentimiento el “acto administrativo de carácter particular y concreto”, que contenía una decisión favorable a sus intereses, desconociendo con ello su derecho fundamental al debido proceso.

Del análisis de los hechos que soportan la acción de tutela interpuesta, y de la normativa aplicable al caso, la Sala concluye que la expedición de una licencia de urbanismo, pretensión final del demandante, implica el desarrollo de un procedimiento administrativo, que por sus características y objetivos conduce a lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado un acto administrativo complejo.

En efecto, el acto administrativo complejo se define como aquel “...que resulta del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas, que se unen en una sola voluntad . En todo caso es necesario para que exista un acto complejo que haya unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen para formar un acto único. En el acto complejo la voluntad declarada es única y resulta de la fusión de la voluntad de los órganos que concurren a formarla o de la integración de la voluntad del órgano a que se refiere el acto. Si las voluntades que concurren a la formación del acto son iguales, el acto se forma por la fusión de las distintas voluntades; si son desiguales, por la integración en la principal de las otras. habrá integración de voluntades cuando un órgano tiene facultad para adoptar una resolución, pero ese poder no podía ejercerse válidamente sin el concurso de otro órgano...”¹

El artículo 2 del Decreto 600 de 1993, por el cual se reglamenta la expedición de licencias y permisos de urbanización y construcción en Santafé de Bogotá, define la licencia de urbanización de la siguiente manera:

“LICENCIA DE URBANIZACION. Es el acto por el cual la Administración Distrital autoriza la adecuación de terrenos, ejecución de obras de urbanismo e infraestructura de servicios, dotación, adaptación y equipamiento de espacios públicos y privados, parcelación o loteo de terrenos y en general la organización de dichos terrenos, con arreglo a las reglamentaciones urbanísticas, para su ulterior edificación y utilización de las edificaciones con destino a usos urbanos.”

En una ciudad como Santafé de Bogotá, la expedición de una licencia de las características descritas, implica el previo desarrollo de un proceso en el cual participan diferentes órganos de la administración distrital, cada uno de los cuales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la función especializada que tiene a su cargo, define aspectos que serán fundamentales para garantizarle a la ciudad un desarrollo urbanístico

conveniente y armónico, y a los ciudadanos el acceso a la propiedad con la prestación de los servicios básicos.

Dicho proceso, que en el caso de la ciudad de Santafé de Bogotá está en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, requiere de actuaciones coordinadas, coherentes y armónicas de otras entidades distritales, dirigidas todas a la adopción de una decisión de carácter definitivo, el otorgamiento o no de la licencia de urbanización, por lo que no pueden entenderse aisladas unas de otras, pues individualmente consideradas no generan efectos jurídicos.

Dichas actuaciones presentan unidad de contenido y de fin, y en el caso analizado, al provenir de diferentes órganos especializados (Empresa de Energía, Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Empresa de Teléfonos de Bogotá, etc.), cada una de ellas conduce a decisiones que se integrarán a la decisión principal, no obstante, se reitera, consideradas individualmente constituyen una mera expectativa. En síntesis el proceso referido constituye un acto administrativo complejo.

El certificado de disponibilidad definida de prestación del servicio, que el actor considera como un acto administrativo de carácter particular y concreto, no lo es, pues éste tan sólo consigna la disposición y capacidad que tiene una empresa de servicios públicos, en el caso analizado la Empresa de Energía de Santafé de Bogotá, de prestar el servicio en el evento de que el DAPD considere viable el proyecto y otorgue la licencia, previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas para cada caso en particular. Así por ejemplo, en el supuesto de que por razones ajenas a la empresa demandada el DAPD no considerara viable el proyecto y no otorgara la licencia, la compañía actora no podría reclamar derecho alguno a la Empresa de Energía, la cual, a través del certificado de disponibilidad de prestación del servicio, lo único que hizo fue manifestar que tiene capacidad para prestarlo y que requiere del cumplimiento de unas mínimas condiciones, que definió con base en la información preliminar de que dispuso.

En esta perspectiva el certificado de disponibilidad de prestación del servicio correspondería, al igual que el acto impugnado, dadas las características que presentan, a la categoría de los denominados “actos de trámite”, que se definen como aquellos que se producen dentro de una actuación administrativa, en este caso de carácter complejo, con el objetivo de impulsarla hacia una decisión.

Tanto es así, que el tantas veces citado Decreto 600 de 1993, expedido por el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, establece el trámite de las licencias de urbanización como un trámite único que se compone de tres clases de actuaciones: previas a la solicitud de licencia, ante el DAPD, y posteriores a la expedición de la licencia. Dichas actuaciones son en todo caso necesarias y complementarias, y las primeras, las previas, condicionan la realización de las otras; dice el capítulo II del citado decreto:

“II. LICENCIAS DE URBANIZACION

“Artículo 16. ACTUACIONES PROPIAS DEL TRAMITE

“El trámite de las licencias de urbanización está compuesto por tres clases de actuaciones:

“1. Previas a la solicitud de la licencia de urbanización, que son: la aprobación e incorporación del plano topográfico y la obtención del certificado de las empresas de servicios públicos sobre su disponibilidad definida para prestarlos. En los casos en los que fuere necesario también deberá obtenerse la certificación preliminar de estabilidad de terrenos y la licencia previa de la CAR.

“2. Ante el D.A.P.D. para obtener la licencia.

“3. Posteriores a la expedición de la licencia, que son: aprobación de proyectos de redes, solicitud de interventoría de obras, escrituración y registro de las zonas de uso público y constitución de garantías.”

En consecuencia, para la Sala es claro que en el caso analizado, no se están confrontando dos actos administrativos correspondientes a dos clases diferentes, uno de carácter particular y concreto, creador de una situación jurídica específica, cuya revocación está sujeta a lo dispuesto en el artículo 73 del C.C.A., y otro de trámite o preparatorio, respecto del cual no procede recurso alguno, a través del cual, según el demandante, tácitamente se revocó parcialmente el primero; se trata de dos actuaciones que configuran dos actos de trámite o preparatorios, que hacen parte de un único proceso establecido por las normas distritales para el trámite de una licencia de urbanización.

Lo anterior implica que el primero, el certificado de disponibilidad de prestación del servicio, al no ser un acto creador de una situación jurídica individual, subjetiva y concreta, sino una actuación administrativa prevista en el artículo 16 del Decreto 600 de 1993, como parte de uno de los componentes del proceso de trámite de licencias de urbanización, no está sujeto, para efectos de modificación de sus condiciones y contenido, a lo dispuesto en el artículo 73 del C.C.A..

D. LA ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS DE TRAMITE O PREPARATORIOS.

Definido el carácter de los actos administrativos en los que se soporta la acusación, como actos de trámite o preparatorios, que hacen parte, en cuanto componentes, de un procedimiento que conduce a la expedición de un acto definitivo, de carácter particular y concreto, contra ellos no procede la acción de tutela, pues dado su carácter se limitan, en el caso analizado, a impulsar y determinar una decisión, el otorgamiento o no de una licencia de urbanización, que como se dijo, constituye un acto administrativo complejo, ese si de carácter definitivo; si bien esta Corporación ha señalado la procedencia excepcional de este tipo de amparo contra los mencionados actos de trámite, ella sólo se da en el evento de que éstos violen o amenacen un derecho fundamental, que, como ha quedado probado, no es lo que ocurre en este caso.

En el caso analizado, se impugna el contenido de un acto de trámite con el cual, según la parte actora, se violó su derecho al debido proceso, pues a través de él, dice su apoderado, se revocó parcialmente un acto definitivo de carácter particular y concreto; en este punto, núcleo principal de la acusación, se encuentra la equivocación del apoderado de la parte actora, pues ya ha quedado demostrado que dicho certificado no presenta las características

esenciales de un acto administrativo definitivo, siendo, al igual que el acto impugnado, un acto de trámite, no sujeto para efectos de modificación a lo dispuesto en el artículo 73 del C.C.A.; en consecuencia, se desvirtúa la acusación de la compañía actora, referida al presunto desconocimiento del procedimiento establecido en la norma citada, pues él mismo no le era aplicable al acto del cual pretenden, erradamente, derivar la configuración de un derecho.

Del análisis adelantado se concluye, que la vulneración o amenaza del derecho fundamental al debido proceso no se ha dado, pues el proceso se ha surtido conforme a lo establecido en la normatividad vigente; así mismo, que en cuanto acto de trámite hace parte de un proceso aún incompleto, inacabado, en el cual la condición impuesta todavía es objeto de discusión al interior de la administración; tanto es así, que el comité interinstitucional de que trata el artículo 55 del Decreto 600 de 1993, “devolvió” a la Empresa de Energía el proyecto Mazurén II etapa, para que ésta estudiara una alternativa distinta a constitución de la reserva de la zona de 80x80 metros; de otra parte, la misma compañía propone como alternativa subsidiaria la construcción de subestaciones en cada agrupación con capacidad suficiente para atenderlas; no se evidencia entonces la configuración de actuaciones arbitrarias, que desconozcan o atenten contra el derecho de contradicción o defensa de la actora, y por lo tanto que configuren violación del derecho al debido proceso para el cual se solicitó protección.

E. LA PRIMACIA DEL INTERES GENERAL SOBRE EL INTERES PARTICULAR.

El artículo 1 de la C.P. establece que Colombia es un estado social de derecho, que se funda entre otros principios en los de solidaridad y prevalencia del interés general; en este contexto el Estado tiene la responsabilidad de propiciar y defender el interés general sobre el interés particular, sin que ello sirva, obviamente, para abrogarse la facultad de desconocer o vulnerar derechos fundamentales de las personas. En el caso analizado, la exigencia que hace la empresa demandada, en el curso de un procedimiento que precisamente pretende garantizar a la comunidad un desarrollo urbanístico acorde con sus necesidades y expectativas, en el que se cubran todos y cada uno de los aspectos que se consideran fundamentales en este tipo de proyectos, responde al estudio y determinación de las necesidades futuras de energía eléctrica de la comunidad, las cuales, dado el incremento acelerado de la población y el consecuente auge de la construcción, cada día crecen más.

Sería absurdo que conociendo de antemano la insuficiencia de la infraestructura disponible en materia de energía, con base en un argumento de tipo meramente procedimental, que de otra parte ha quedado desvirtuado, la empresa demandada se abstuviera de solicitar al urbanizador la reserva de una zona que servirá para la construcción de una subestación, la cual por lo demás le servirá a él para garantizar a sus potenciales clientes el abastecimiento de un servicio público principal; las necesidades de una ciudad de las dimensiones de la capital de la República hacen necesario el esfuerzo compartido, público y privado, para suplir las necesidades de sus habitantes. Por eso en muchas áreas consideradas prioritarias y especialmente en lo que tiene que ver con servicios públicos, la administración cuenta con prerrogativas especiales como la señalada en el artículo 99 del acuerdo 006 de 1990, expedido por la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, referida a que “...las zonas de reserva para futuras afectaciones, en concordancia con el artículo 37 de la ley 9 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”, que fue lo que ocurrió en el caso analizado.

La responsabilidad de la parte actora en este aspecto trasciende sus intereses económicos, y le exige solidarizarse con las necesidades de la comunidad, pues se trata de preservarla a ella de la carencia, en un futuro próximo, de un servicio público principal como lo es la energía eléctrica.

En virtud de lo expuesto, la Sala Número Ocho de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR el fallo proferido el 14 de junio de 1995 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, a través del cual confirmó la sentencia del Juzgado Doce Civil Municipal de Santafé de Bogotá, que negó la tutela interpuesta por la Compañía Agropecuaria e Inversionista la Floresta Ltda.

SEGUNDO. LIBRAR por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria

1Díez, Manuel María, El Acto Administrativo, 2da edic., 1961.