

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Caso de demolición de un inmueble que amenaza ruina

En un caso como éste, el arrendatario no tiene un interés meramente indirecto en una actuación que solo concierne al propietario, como se expresa por la Inspección de Policía y fue admitido por los jueces de instancia, sino que la actuación le afecta directamente, por cuanto, si bien el proceso orientado a la demolición de un inmueble que amenaza ruina tiene como destinatario, en principio, al propietario, la demolición, en el evento en el que se concluya que la misma debe ordenarse, no puede llevarse a cabo si previamente no se obtiene el desalojo del inmueble por parte del arrendatario. Así, en realidad, la actuación administrativa tenía, en este caso, dos propósitos: por un lado, (1) obtener la demolición del inmueble, para lo cual era necesario disponer que, de manera previa, (2) el inmueble fuese desalojado. Es curioso observar como en la decisión del Inspector 10B Municipal de Policía se ordena la demolición, pero, a sabiendas de que el inmueble está ocupado por una persona que tiene la calidad de arrendatario, se omite dar la orden que constituye un presupuesto necesario de la demolición, esto es, el desalojo. Hacerlo así, aunque habría sido lo correcto desde la perspectiva del proceso administrativo, habría implicado hacer evidente la contradicción de la conducta del Inspector, que no obstante que se negó a permitir la participación del arrendatario, luego emitiría una orden específicamente dirigida contra él. Dicha actuación contra el arrendatario, sin embargo, se materializó con posterioridad, cuando el Inspector de Policía lo requirió para que desalojase el inmueble, de manera que pudiese cumplirse la orden de demolición que se encontraba ejecutoriada y frente a la que no cabía recurso alguno.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Oposición de arrendatario en caso de demolición de un inmueble que amenaza ruina y existencia de hecho consumado

Referencia: expediente T-1075428

Accionante: Gonzalo Restrepo Alzate

Demandado: Inspección 10B Municipal de Policía de Medellín

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., tres (3) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de tutela identificado con el número de radicación T-1075428 instaurado por Gonzalo Restrepo Alzate contra la Inspección 10 B Municipal de Policía de Medellín.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Gonzalo Restrepo Alzate, obrando mediante apoderado judicial, presentó, ante los Juzgados Civiles Municipales de Medellín (Reparto), acción de tutela en contra de la Inspección 10 B Municipal de Policía de Medellín, por una presunta violación de su derecho fundamental al debido proceso, en la que considera incurrió la autoridad demandada dentro de la actuación policiva tendiente a obligar al dueño de un inmueble, en el que el accionante tiene un local en arrendamiento, a la demolición del mismo.

2. Información a los demandados y a terceros eventualmente afectados

En auto de 23 de septiembre de 2004, el Juzgado 17 Civil Municipal de Medellín admitió la acción de tutela y dispuso notificar de la misma a la autoridad accionada.

Mediante auto de 5 de octubre de 2004, el Juzgado dispuso que, por ser procedente la solicitud que en ese sentido presentara el accionante, se integrase "... por pasivos en la presente acción de tutela a los señores: propietario del inmueble ubicado en la Cra. 45 No 50-59 Santiago Arango Tisnés, arrendador del mencionado bien inmueble: Gloria Tisnés de La Cuesta, (...). Así mismo al señor Carlos Alberto Uribe Correa, quien, de conformidad con el accionante ocasionó los daños al inmueble referenciado."

3. Oposición a la demanda

3.1. Mediante escrito de 6 de octubre de 2004, el propietario y la arrendadora del inmueble que motiva la solicitud de amparo, se opusieron a las pretensiones de la demanda.

3.2. En el mismo sentido, en escrito separado, se manifestó Carlos Alberto Uribe Correa.

1. Los hechos

4.1. Para la fecha en la que se interpuso la acción de tutela, el accionante tenía contrato de arrendamiento vigente sobre un local comercial ubicado en el inmueble distinguido con la nomenclatura urbana Carrera 55 No. 50-69, y del que es propietario Santiago Arango Tisnés. Como arrendadora del inmueble, en el contrato figura Gabriela Tisnés de Villa y la actual arrendadora es Gloria Tisnés de la Cuesta, quien recibe el canon de arrendamiento.

1. Por queja presentada por Gloria Tisnés de la Cuesta el 2 de abril de 2004 se inició actuación administrativa orientada a obtener la orden de demolición del inmueble.

1. La queja se tramitó por las inspecciones 10A y 10B de Policía de Medellín, y se tuvo como contraventores -y se citaron al proceso- a Gloria Tisnés de la Cuesta, Lina María Tisnés y Gonzalo Restrepo Alzate.

1. El 16 de abril de 2004 la Inspección de Permanencia Uno, Turno Primero, de Medellín, con base en lo dispuesto en el artículo 11 del Código Nacional de Policía emitió “orden de evacuación”, a partir del informe elaborado por el Sistema Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, SIMPAD, y en la cual se recomendó la evacuación inmediata de los ocupantes de los locales o inmuebles ubicado en la Carrera 45 No. 50- 69 y 50-73.

1. En el trámite de la queja, y previa audiencia de los interesados, con base en la ficha técnica 340 de 16 de abril de 2004 elaborada por el Sistema Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, SIMPAD, mediante Resolución 613 de 20 de abril de 2004, se dispuso la evacuación inmediata del inmueble y se recomendó a Gloria Hortensia Tisnés de la Cuesta y a Lina María Tisnés de la Cuesta "... acoger las recomendaciones del Simpad en su ficha técnica 0440 de abril 16/2004, con nivel de riesgo alto, en el sentido de realizar la reparación de la cubierta de techo de los locales 50-69 y 50-73, al igual que el reforzamiento o demolición y posterior construcción del muro medianero entre estos predios con 50-63, desde el análisis costo beneficio y bajo el punto de vista de la seguridad y funcionalidad de las estructuras, es más factible la demolición y la reconstrucción de la medianería." Mediante Resolución 614 de 20 de abril de 2004 se dispuso, así mismo, ordenar al señor Gonzalo Restrepo Alzate y demás ocupantes, la evacuación inmediata del inmueble, y hacerle conocer la decisión adoptada en la Resolución 613 en relación con Gloria Hortensia y Lina María Tisnés.

1. El señor Gonzalo Restrepo interpuso recurso de reposición frente a la Resolución 614 de 2004, argumentando que los daños del local que ocupa en arrendamiento son susceptibles de reparación, como se informó por el SIMPAD, que no hay inminencia de peligro y que los daños están siendo reparados. Acompañó el concepto de un arquitecto que señala que el local puede ser reparado sin necesidad de desalojarlo completamente.

1. Mediante Resolución 639 de abril 27 de 2004, la Inspección 10 B de Policía Urbana decidió no reponer la Resolución 614 de abril 20 de 2004. Como fundamento de la decisión se expresó que la medida original se adoptó para proteger la vida de las personas, ante el inminente riesgo señalado por el SIMPAD, cuyo concepto prevalece sobre el que aportó el recurrente, y que, además, las labores de reconstrucción correspondía adelantarlas a las propietarias y no al recurrente. Se señala, por otra parte, que las labores de ampliación, modificación, adecuación o demolición de inmuebles requieren licencia de construcción, razón por la cual se había iniciado un nuevo expediente administrativo, en el que figura como contraventor el señor Gonzalo Restrepo, y dentro del cual se le ordenó la suspensión inmediata de las obras que adelantaba hasta tanto no se sometiese a las normas urbanísticas.

1. El 3 de mayo de 2004 el señor Gonzalo Restrepo presentó escrito solicitando la revocatoria directa de las resoluciones de la Inspección 10B de Policía Urbana que disponen el desalojo del local que ocupa y la suspensión de las obras de reparación que adelantaba, por cuanto las mismas le han ocasionado un agravio injustificado. Reitera el solicitante que los daños en la estructura del techo del inmueble fueron generados por un tercero, el señor Carlos Correa Uribe, quien los provocó al hacer reparaciones en su propiedad colindante. Agrega que los elementos configurantes de la amenaza de ruina han sido superados con la reparación técnica efectuada y acompaña concepto técnico en ese sentido, emitido por un ingeniero civil. Precisa además, en relación con la orden de suspender las reparaciones por carecer de licencia urbanística, que de acuerdo con concepto de la Curaduría Urbana, que acompaña, de conformidad con la Ley 810 de 2003 no es necesario solicitar licencia para hacer reparaciones locativas, tales como la reparación del techo existente, que no generen cambios estructurales o modifiquen espacialmente la construcción.

1. La Inspección 10B de Policía Urbana, en providencia de 5 de mayo de 2004, resolvió no acceder a la revocatoria solicitada, porque, de conformidad con el artículo 70 del CCA, no podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.

1. El 12 de mayo de 2004 el señor Gonzalo Restrepo Alzate apeló la anterior decisión. Reitera los argumentos ya presentados y añade que por todos los medios legales intentó, sin éxito, ante las Inspecciones de Policía, conseguir que quien ocasionó los daños asumiera el costo de las reparaciones necesarias, y que no obstante que él asumió el costo de esas reparaciones de un local que, por lo demás, nunca amenazó ruina, y que las mismas ya se efectuaron, se ha decidido mantener la orden de desalojo. La apelación se concedió por la Inspección para ante el señor Alcalde Municipal.

1. Mediante oficio de mayo 20 de 2004, el Alcalde de Medellín, después de considerar que el trámite orientado a la demolición del inmueble se había adelantado con base en una tipificación equivocada de los hechos, en la medida en que para el mismo se tomó como base la regulación referente a fenómenos catastróficos, instó a los despachos policivos a declarar de oficio la nulidad procesal correspondiente.

1. En la misma fecha el SIMPAD remitió a la Inspección 10B de Policía una segunda ficha técnica, la 548 de 2004, correspondiente a la visita efectuada el 13 de mayo de 2004 (Folio 106) y en la que, después de constatar que se han realizado algunas reparaciones en la cubierta del inmueble y conceptuar que las mismas son puntuales y no completas, recomienda que el propietario efectúe la reparación total de la cubierta y el reforzamiento del muro medianero. Agrega el SIMPAD que continúa vigente el informe anterior, correspondiente a la ficha 440.

1. Mediante Auto de 3 de junio de 2004, la Inspección 10-B de Policía Urbana de Medellín, decretó la nulidad de lo actuado en el expediente al que se ha hecho referencia. Se dispuso, así mismo, continuar con la actuación administrativa como una violación de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 216 del Decreto 1355 de 1970, y tomar como base para ello las fichas técnicas 440 de abril 16 y 548 de mayo 13, que habían sido elaboradas por el SIMPAD en el trámite anterior. De ese auto se notificó a quienes figuraban como contraventores en la actuación anterior y a Santiago Arango Tisnés quien figura como propietario del inmueble.

1. En junio 18 de 2004 el señor Gonzalo Restrepo constituyó apoderado ante el Inspector 10B de Policía para el trámite de demolición de obra ruinoso. Mediante Auto de junio 28 de la Inspección 10-B de policía se reconoció personería para actuar al apoderado del señor Gonzalo Restrepo.

1. El 6 de julio de 2004 el señor Santiago Arango Tisnés rindió diligencia de descargos en la cual solicitó como pruebas que se designen dos peritos ingenieros civiles para que evalúen el estado actual de la estructura y "... conceptúen si, desde el análisis costo beneficio y bajo el punto de vista de la seguridad y funcionalidad de las estructuras es más factible la demolición o la reconstrucción de la medianería. Agregó que en caso que se conceptúe sobre la factibilidad de la reconstrucción, los peritos "... deberán determinar cuales son la obras que se requieren, para de una manera segura, continuar ocupando los dos locales ...".

1. Mediante providencia de julio 12 de 2004, la Inspección 10B de Policía Urbana dispuso la práctica de una inspección ocular con intervención de peritos, para que, entre otras cosas resuelvan las cuestiones planteadas por el contraventor. Adicionalmente se solicitó a los peritos conceptuar sobre: las causas de la deficiencia estructural que se observa en la actualidad, si está cumplida la vida útil de los materiales, si para la adecuación de los dos locales se realizaron obras que pudieron haber afectado la estabilidad estructural, y si la edificación amenaza ruina de tal modo que para preservar la seguridad sea aconsejable demoler la obra.

1. Con base en la Inspección realizada el día 21 de julio, los peritos, en relación con el cuestionario que les fue presentado, manifestaron.

1. Que la edificación data de 80 a 100 años y por consiguiente presenta las deficiencias constructivas propias de la época, como la carencia de estructuras sismo resistentes, razón por la cual está expuesta a grave riesgo en caso de sismo. Que, en todo caso, la causa inmediata del colapso del techo fue la demolición parcial del muro medianero que se realizó sin ninguna precaución.

1. Que hace mucho tiempo, tanto los materiales como su ensamble, cumplieron su vida útil.

1. Que los dos locales existentes en el inmueble conforman una sola estructura. Que "... parece, en apariencia funcionar bien la papelería. La Panadería no está en uso. Con todo, es de advertir que el SIMPAD, en uno de sus informes, alerta sobre la pérdida de muros de rigidez que conferirían al conjunto una mayor estabilidad."

1. Que "[l]os dos locales están muy bien situados y generarían una renta alta. Pero con las humedades que se infiltran y los riesgos que en su ocupación existen, algunos de los cuales hemos insinuado anteriormente, las pérdidas eventuales, aún de vidas humanas, podrían ser considerables." Agregan que consideran necesario que "se haga reflexión además sobre las repercusiones de un corto circuito en el material combustible que es el techo o en los destrozos, que en el mismo y en quienes estén cubiertos por él, podría causar un huracán." Señalan en este punto que las reparaciones que habrían de hacerse serían costosas y en grande escala y para cuya correcta ejecución "... sería necesario un concienzudo diseño que no es del caso hacer."

1. El 4 de agosto de 2004 el apoderado del señor Gonzalo Restrepo, en escrito presentado ante el Inspector 10B de Policía Urbana solicitó a los peritos que aclaren el dictamen en los siguientes puntos:

1. Si concretamente el local que ocupa la papelería amenaza ruina y las razones de ello.

1. Si todas las construcciones de Medellín anteriores a 1988 se han adecuado al Código sismo resistente.

1. Si antes de la demolición del inmueble vecino, el local de la papelería amenazaba ruina por no adecuarse al Código sismo resistente.

1. Que indiquen cuales son las humedades que de acuerdo con el dictamen afectan a la papelería.

1. Que expliquen el alcance de la expresión “en apariencia funciona bien la papelería”, contenida en el dictamen, y

1. Que presenten las estadísticas de los huracanes que se dan en Medellín.

1. A folio 132 del expediente obra auto de la Inspección 10B de Policía Urbana conforme al cual, en vista de que el señor Gonzalo Restrepo no es parte interviniente, no se accede a tramitar la solicitud de aclaración del dictamen pericial presentada por su apoderado. Sin embargo, de oficio, la Inspección pidió a los peritos aclarar algunos de los aspectos de su dictamen.

1. En su respuesta a la solicitud del Inspector 10B de Policía Urbana, los peritos expresaron que “... las reparaciones efectuadas en el techo no son garantía de estabilidad, ni siquiera del techo mismo, porque la caída, el incendio o las humedades de la estructura no restaurada pueden, y deben, transmitirse a la parte nueva, es decir, a la porción reparada.” Agregaron que para su dictamen si se tuvieron en cuenta las reformas del techo de la papelería, pero que el muro medianero ofrece unas condiciones de deterioro muy notables y que las reformas al techo no sirvieron para mejorarlas, sino que, por el contrario, pueden haber contribuido a su deterioro.

1. El 9 de septiembre de 2004 se expidió la Resolución 858 mediante la cual la Inspección 10B de Policía Urbana decidió declarar en estado de ruina e inminente peligro el inmueble ubicado en la carrera 45 números 50-69 y 50-73 de la ciudad de Medellín y ordenar a su propietario, Santiago Arango Tisnés que proceda a la demolición del mencionado bien, en el término de quince días contados a partir de la ejecutoria de la Resolución.

1. Fundamento de la acción

Considera el accionante que se le han violado sus derechos fundamentales porque se ordenó la demolición de un inmueble que en realidad no amenaza ruina y que se le ha desconocido el debido proceso al no notificarle las providencias que se dictaron dentro de la actuación administrativa y no dejarle ejercer su derecho de contradicción del dictamen pericial.

5. Pretensión

Solicita el accionante que para la protección de sus derechos fundamentales se disponga la nulidad absoluta de todo lo actuado en el trámite de demolición del inmueble en el que tiene la calidad de arrendatario. De manera provisional solicita que se disponga la suspensión de la orden de demolición del local que ocupa, mientras se resuelve la tutela.

6. Fundamentos de la oposición

6.1. El Inspector 10B de Policía Urbana de Medellín, en oficio de septiembre 24 de 2004, manifiesta que en el proceso contravencional policivo que dio origen a esta acción de tutela no se le han violado los derechos constitucionales fundamentales al señor Gonzalo Restrepo Alzate, debido a que él no es el propietario del inmueble, que es contra quien se dirige la actuación administrativa, de acuerdo con el artículo 216 del Código Nacional de Policía. Agrega que el proceso concluyó con una orden de demolición dirigida contra el propietario, en atención al alto nivel de riesgo que presentaba la edificación, de acuerdo con las fichas técnicas elaboradas por el SIMPAD. Concluye señalando que desconoce si los ingenieros que emitieron los conceptos técnicos que el actor acompaña a la solicitud de amparo, reúnen los requisitos exigidos en la Ley 400 de 1997 para los ingenieros patólogos expertos en

estructuras.

6.2. Santiago Arango Tisnés y Gloria Tisnés de la Cuesta, propietario y arrendadora del inmueble, respectivamente, en comunicación de 6 de octubre de 2004 manifestaron que no han pretendido dar por terminado el contrato de arrendamiento con el señor Gonzalo Restrepo mediante acciones policivas, sino que lo que ocurre es que el edificio, debido a la acción del tiempo, ha sufrido serios daños estructurales, que obligan a demolerlo, tal como lo ordenó la Inspección 10B de Policía Rural. Agregan que la acción de tutela no es el camino procesal para hacer efectivas obligaciones contractuales y que el derecho al trabajo está subordinado al interés general.

6.3. En idéntico sentido intervino el señor Carlos A. Uribe Correa.

II. TRAMITE PROCESAL

1. Primera instancia

El Juzgado 17 Civil Municipal de Medellín, en sentencia de octubre 7 de 2004, decidió no conceder el amparo solicitado por considerarlo improcedente. Señaló el juzgado que el accionante carece de legitimidad e interés para actuar en el proceso administrativo, el cual, por otra parte, se adelantó con sujeción a las normas que rigen la materia y con el objeto de garantizar el derecho a la vida, ante la inminencia de ruina que presentaba la edificación.

1. Impugnación

El accionante impugnó oportunamente el anterior fallo, para insistir en que la actuación del Inspector 10B de Policía resulta violatoria de su derecho al debido proceso, porque no se le permitió hacerse parte en la actuación, en particular para controvertir un dictamen pericial que considera superficial y cuyas conclusiones estima completamente alejadas de la realidad. Después de hacer algunas consideraciones sobre el debido proceso y sobre la prevalencia de la Constitución sobre las normas de policía con base en las cuales se ordenó la demolición, solicita que por el juez se realice una inspección del inmueble, para constatar si se encuentra o no en estado de ruina. Señala, por otra parte, que detrás de todo está el interés de la propietaria (sic) del inmueble en venderlo, desocupado, al propietario del predio

colindante, cuya actuación fue, precisamente, la que ocasionó los problemas estructurales.

3. Segunda instancia

El Juzgado 17 Civil del Circuito, en providencia de 19 de noviembre de 2004 decidió confirmar el fallo de primera instancia.

Señaló el Juzgado que es preciso tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 988 del Código Civil, “[e]l que tema que la ruina de un edificio vecino le depare perjuicio, tiene derecho de querellarse al juez para que se mande al dueño de tal edificio derribarlo” (subraya el juzgado)¹, y que según el artículo 216 del Código Nacional de Policía, se tiene al dueño como sujeto pasivo de contravención que da lugar a la medida de demolición de obra, puesto que en dicha norma se dispone que

ART. 228.—La imposición de las medidas correctivas a cargo de los alcaldes o inspectores de policía debe hacerse mediante resolución escrita y motivada, la que se pronunciará después de oír los descargos del contraventor y examinar las pruebas que éste quisiere aducir durante el interrogatorio celebrado en el despacho del alcalde o el inspector.

ART. 229.—Contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación o subestación no habrá ningún recurso. Contra las impuestas por los alcaldes e inspectores, procede el de reposición.

En estos términos, concluye el juzgado que la actuación del Inspector de Policía se ajustó a los preceptos legales y que el señor Gonzalo Restrepo Alzate, en su condición de arrendatario no está habilitado “... para controvertir por sí –incluso en contradicción con el dueño-, el procedimiento y resolución que dispone la medida de demolición.”

Señala, finalmente, que el arrendatario puede resultar una víctima de rebote en este asunto, pero que para hacer valer los derechos que pueda derivar del contrato conforme a la legislación civil o comercial, debe acudir a la jurisdicción ordinaria.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si la decisión de no dar cabida, en una actuación administrativa orientada a obtener la reparación o la demolición de un inmueble que amenaza ruina, a quien lo ocupa en calidad de arrendatario resulta violatoria del debido proceso de éste.

3. El debido proceso administrativo

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En el ámbito de la actuación administrativa ello quiere decir que las autoridades deben obrar con arreglo a los procedimientos previamente establecidos en la ley en orden a garantizar los derechos de quienes pueden resultar afectados por las decisiones de la Administración que den lugar a la creación, la modificación o la extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o de una sanción.

En su primera parte, que regula los procedimientos y las actuaciones administrativas, el Código Contencioso Administrativo, de manera general, se refiere a los administrados, como destinatarios de la actuación administrativa y más específicamente a los interesados, expresión que remite a la consideración de aquellos sujetos que se vean afectados por una determinada actuación administrativa. Se trata, en todo caso, de un concepto abierto, no limitado por consideraciones formales, y que comprende a todas aquellas personas que, directa o indirectamente puedan resultar afectadas por la actuación de la Administración.

La afectación de un particular por virtud de una actuación de la Administración puede consistir en la imposición de cargas, gravámenes, sanciones o limitaciones, y, en general, en cualquier medida por virtud de la cual se modifique su situación jurídica o fáctica. De este modo la actuación administrativa no solo concierne a sus destinatarios directos, sino también a los terceros que puedan resultar afectados por ella. Y en relación con todos ellos se predicen los principios generales que gobiernan la actuación administrativa, enunciados de

manera general en el artículo 209 de la Constitución y que de acuerdo con el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo son los de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

Particularmente relevante en este caso resulta la consideración de los principios de publicidad y de contradicción, por virtud de los cuales, en el primer caso, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones previstas en la ley, y en el segundo, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales.

De manera especial, en el artículo 14 del Código Contencioso Administrativo se contempla la necesidad de citar los terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, con el objeto de que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. Y en el artículo 15 del mismo estatuto se dispone que cuando de la petición que se haya formulado a las autoridades aparezca que terceros no determinados pueden estar directamente interesados o resultar afectados con la decisión, el texto o un extracto de aquélla que permita identificar su objeto, se insertará en la publicación que para el efecto tuviere la entidad, o en un periódico de amplia circulación nacional o local, según el caso.

A su vez, en el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo se establece que cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

De manera general dispone el artículo 34 del CCA que durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.

Después de esas previsiones orientadas a asegurar la publicidad de la actuación administrativa y la posibilidad de contradicción por los interesados, el Código Contencioso Administrativo se ocupa de regular, en su artículo 35, la adopción de las decisiones, las cuales, reitera, solo proceden después de que se haya dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones. Esas decisiones, señala la norma, deben adoptarse con base en las pruebas e informes disponibles y agrega que en las mismas se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite, debe entenderse, tanto

por quien dio origen a la actuación administrativa como por quien intervino en ella en virtud de un interés legítimo. Así mismo se dispone que cuando la decisión afecte a particulares, la misma será motivada al menos en forma sumaria y que, en todo caso, las notificaciones se harán conforme lo que se dispone en el propio Código Contencioso Administrativo.

A este respecto, después de regular la notificación personal, el Código prevé que cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones. (Art. 46) A este respecto el Consejo de Estado ha expresado que “[e]s principio general de derecho que las providencias que afecten a terceros que no hayan intervenido en el respectivo proceso o actuación, sea que los afecten en sus personas o en sus bienes, deben serles notificadas personalmente o, cuando menos, con la publicación de lo decidido en ellas en el periódico oficial, que es la forma que conocen las gentes como usual para la notificación ficta de las providencias gubernamentales.”² Agregó el máximo tribunal de lo contencioso administrativo que “[e]llo tiene por finalidad que esos terceros puedan interponer oportunamente los recursos legales contra tales providencias, es decir, logren ejercer el derecho de defensa contra las decisiones de la administración.”³

Esta Corporación ha expresado, por otra parte, que “... el debido proceso administrativo como derecho fundamental se manifiesta a través de un conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que la ley le impone a la Administración para su ordenado funcionamiento (entre otros, se destacan las disposiciones previstas en el artículo 209 de la Constitución y en el capítulo I del Título I del C.C.A., referente a los principios generales de las actuaciones administrativas), por virtud de los cuales, es necesario notificar a los administrados de las actuaciones que repercutan en sus derechos, otorgarles la oportunidad de expresar sus opiniones, y de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos. Actuaciones que, en todos los casos, deben ajustarse a la observancia plena de las disposiciones, los términos y etapas procesales descritas en la ley.”⁴

De este modo se tiene que, (i) de acuerdo con el artículo 2º del Código Contencioso Administrativo, la actuación administrativa tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales como lo señalan las leyes, la adecuada prestación de los servicios públicos y la

efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley; (ii) para ello, es preciso que esa actuación se desarrolle de acuerdo con los principios que rigen el debido proceso administrativo y en particular con los de publicidad y contradicción, y, (iii) tales principios se aplican no solo en relación con quien es destinatario directo de la actuación administrativa, sino también con quien pueda resultar afectado por ella y tenga por consiguiente un interés en el resultado de la misma. En ese contexto, esos terceros no solo tienen el derecho de ser informados sobre el inicio de la actuación, sino que están habilitados para intervenir en ella en procura de defender sus derechos, para lo cual pueden pedir las pruebas que consideren necesarias e interponer los recursos que frente a las decisiones administrativas se hayan previsto en la ley.

Todas las anteriores consideraciones hacen parte del debido proceso administrativo, el cual, por consiguiente, es desconocido cuando una actuación de la administración no es puesta en conocimiento de una persona que puede resultar afectada por la misma, o cuando, de cualquier otro modo, a dicha persona se le impide intervenir en defensa de sus intereses.

Finalmente, debe advertirse que esas disposiciones generales contenidas en la Constitución y desarrolladas en el Código Contencioso Administrativo, se aplican a todas las actuaciones administrativas, sin perjuicio de las reglas específicas que se hayan establecido en la ley para el trámite de determinados asuntos. Esto es, ni la regulación especial de las distintas actuaciones de la Administración, ni la aplicación que de tal regulación se haga por las autoridades en cada caso concreto, pueden desconocer los principios generales de la actuación administrativa previstos en la Constitución y desarrollados en la parte general del Código Contencioso Administrativo. Sobre esta materia, debe tenerse en cuenta que, tal como se ha señalado por esta Corporación⁵, el Código Contencioso Administrativo regula el procedimiento administrativo ordinario y que si bien en el inciso 2º de su artículo 1º se dispone que “[l]os procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas ...”, a renglón seguido la norma señala que en lo no previsto en esas leyes especiales “... se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles”. La Corte Constitucional ha expresado que “... a partir de la expedición de la Constitución de 1991, todos los procedimientos administrativos especiales del orden nacional se entienden integrados al Código Contencioso Administrativo, en aquellas materias no específicamente reguladas en las leyes especiales.”⁶ Por consiguiente, ha sostenido la Corporación⁷, la regulación general del procedimiento administrativo que garantiza el derecho de todos los

interesados de presentar pruebas, controvertir las allegadas en su contra, y plantear sus opiniones antes de la adopción de la decisión, resulta aplicable a todas las actuaciones administrativas.

4. La actuación orientada a la demolición de un inmueble que amenaza ruina

De acuerdo con el artículo 988 del Código Civil, “[e]l que tema que la ruina de un edificio vecino le depare perjuicio, tiene derecho de querellarse al juez para que se mande al dueño de tal edificio derribarlo, si estuviere tan deteriorado que no admita reparación; o para que, si la admite, se le ordene hacerla inmediatamente; y si el querellado no procediere a cumplir el fallo judicial, se derribará el edificio o se hará la reparación a su costa.”

Esa norma debe entenderse subrogada por el Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970, que en su Libro Tercero regula las contravenciones nacionales de policía, entre las que se encuentran las que dan lugar a la medida de demolición de obra.

A ese respecto, en el artículo 216 del Código Nacional de Policía se dispone que “[l]os alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán demolición de obra: 1. Al dueño de edificación o construcción que amenace ruina, siempre que esté de por medio la seguridad y la tranquilidad públicas. (...)”.

Es claro que en el contexto del Código Nacional de Policía, en este caso se tiene como infractor al propietario del inmueble que amenaza ruina y es él el destinatario directo de la actuación administrativa. Pero también es claro que en dicha actuación puede haber otras personas que resulten directamente afectadas con la decisión y que tengan, por consiguiente, un interés legítimo en relación con la misma. Tal es el caso, por ejemplo, del poseedor del inmueble, o de quien, a cualquier título, tenga la tenencia del mismo, o el de los vecinos que se pueden ver amenazados por la eventual ruina del inmueble. En ocasiones, incluso, en ausencia del propietario, y ante la imposibilidad de localizarlo, la actuación tendría que dirigirse contra alguno de los sujetos que ejerzan el control material sobre el inmueble. En cualquiera caso, como quiera que todos ellos tienen el carácter de interesados en la actuación administrativa, y sobre ellos nada se dice en las normas que de manera especial regulan el trámite de la contravención, es necesario acudir a las reglas generales contenidas en el Código Contencioso Administrativo, y que regulan la comunicación de la actuación a los interesados y la posibilidad de éstos de intervenir en el proceso para la

defensa de sus intereses.

La regulación de esta materia en el Código Nacional de Policía presenta diversos vacíos, porque, por ejemplo, además del ya observado en torno a la situación de sujetos interesados, distintos del propietario del inmueble, puede observarse que no se contempla, como si se hace en la norma del Código Civil, la posibilidad de que el inmueble sea reparado. Tal omisión, sin embargo, no implica que en todo caso en el que una edificación amenace ruina la actuación administrativa deba concluir con una orden de demolición, porque de conformidad con una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, quien esté legalmente habilitado para obrar sobre el inmueble podría oponerse a la demolición acreditando la realización de las necesarias reparaciones.

De este modo, en un momento dado, la oposición a la demolición podría presentarse por el propietario, o por el poseedor o, también, por el arrendatario, quien de acuerdo con la ley, está habilitado para realizar las reparaciones necesarias para la conservación de la cosa arrendada.

Contrariamente a lo sostenido por el juez de segunda instancia, observa la Corte que el arrendatario tiene un interés autónomo en la actuación administrativa, que puede ser concurrente con el del propietario, pero que puede ser, también, opuesto al mismo, si, como ocurre en este caso, por ejemplo, la oposición se deriva de la que el arrendatario considera una conducta fraudulenta orientada a obtener el desalojo del inmueble, por fuera de las condiciones sustantivas y procesales que rigen el contrato de arrendamiento.

En síntesis, en los eventos de inmuebles que amenazan ruina, la actuación administrativa tiene como propósito garantizar la seguridad y la tranquilidad públicas, para lo cual, previa audiencia de los interesados, debe disponerse la inmediata demolición del inmueble, en el evento en el que, acreditada la inminencia de la ruina, no se adopten, por quien esté habilitado para ello, las medidas de reparación necesarias. En esa actuación tienen calidad de interesados el propietario, el poseedor, el tenedor a cualquier título y cualquiera que se considere amenazado por la ruina, quienes, por consiguiente, pueden intervenir en la misma, solicitar la práctica de las pruebas que estimen necesarias, controvertir las que se alleguen al expediente y recurrir las decisiones que se adopten dentro de la actuación, en los términos de la ley.

5. El caso concreto

En el presente caso, dentro del proceso policivo orientado a obtener la demolición de un inmueble por amenaza de ruina, el Inspector 10B de Policía Urbana de Medellín se negó a tramitar la solicitud presentada por un arrendatario del inmueble objeto de la diligencia, para que se aclarara el dictamen pericial que se había producido dentro de la actuación, por considerar que el arrendatario no era parte interviniente en la actuación.

Tal como se ha establecido en esta providencia, es evidente que en una situación como la planteada en la demanda de tutela, el arrendatario tiene un interés directo en la actuación administrativa, y no solo tiene el derecho de intervenir, para solicitar pruebas o controvertir las que se hayan presentado, sino que la autoridad administrativa tiene el deber de comunicarle la actuación y darle la oportunidad de expresar sus opiniones y de intervenir de la manera que mejor convenga a sus intereses.

En un caso como éste, el arrendatario no tiene un interés meramente indirecto en una actuación que solo concierne al propietario, como se expresa por la Inspección de Policía y fue admitido por los jueces de instancia, sino que la actuación le afecta directamente, por cuanto, si bien el proceso orientado a la demolición de un inmueble que amenaza ruina tiene como destinatario, en principio, al propietario, la demolición, en el evento en el que se concluya que la misma debe ordenarse, no puede llevarse a cabo si previamente no se obtiene el desalojo del inmueble por parte del arrendatario.

Así, en realidad, la actuación administrativa tenía, en este caso, dos propósitos: por un lado, (1) obtener la demolición del inmueble, para lo cual era necesario disponer que, de manera previa, (2) el inmueble fuese desalojado. Es curioso observar como en la decisión del Inspector 10B Municipal de Policía se ordena la demolición, pero, a sabiendas de que el inmueble está ocupado por una persona que tiene la calidad de arrendatario, se omite dar la orden que constituye un presupuesto necesario de la demolición, esto es, el desalojo. Hacerlo así, aunque habría sido lo correcto desde la perspectiva del proceso administrativo, habría implicado hacer evidente la contradicción de la conducta del Inspector, que no obstante que se negó a permitir la participación del arrendatario, luego emitiría una orden específicamente dirigida contra él. Dicha actuación contra el arrendatario, sin embargo, se materializó con posterioridad, cuando el Inspector de Policía lo requirió para que desalojase el inmueble, de

manera que pudiese cumplirse la orden de demolición que se encontraba ejecutoriada y frente a la que no cabía recurso alguno.⁸ Sobre el particular en el acta de la respectiva diligencia se consigna que “[e]l Código Contencioso Administrativo, en su artículo 64 señala que, salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por si mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento.” “La firmeza de tales actos, -prosigue el acta- es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.” Se agrega en el acta que “La Resolución 0858 de septiembre 09/2004, fijó un plazo de quince (15) días solares, contado a partir de la ejecutoria de la resolución. Dicho plazo se encuentra vencido y la resolución se encuentra debidamente notificada, ejecutoriada y contra la misma no proceden recursos.” Lo curioso es que el interesado propietario del inmueble no se oponía a la demolición, y contra quien debía adelantarse la ejecución forzada era contra el arrendatario, que precisamente, había sido excluido de la actuación administrativa.

El arrendatario era ciertamente parte interesada en el resultado de un proceso que consideraba ocultaba un fraude a la ley, porque, en su criterio, los propietarios del inmueble, por la vía de una actuación orientada a la demolición de una edificación que amenaza ruina, pretendían, en realidad, obtener el desalojo del inmueble que él ocupaba como arrendatario, con el propósito de adelantar un negocio comercial, englobando dos predios vecinos, tal como lo expresa en su intervención en sede de revisión.

Sin que le corresponda a la Corte calificar la actuación del Inspector de Policía, más allá de lo relacionado con la violación del debido proceso, si puede observarse que la misma aparece como contraria a los principios de publicidad, transparencia y contradicción, porque a partir de consideraciones puramente formales, se excluyó de la actuación a quien exhibía un evidente interés y era destinatario directo de la actuación administrativa, al paso que se trató de impedir las actividades que había desplegado para la reparación del inmueble y que dejarían sin soporte fáctico el proceso de demolición por amenaza de ruina, cuando se le pretendió exigir que antes de tomar las medidas orientadas a prevenir y a evitar la eventual ruina del inmueble, obtuviese una licencia administrativa. La actuación administrativa parecería estar orientada, entonces, no a evitar que la ruina se materializase con el consiguiente peligro para las personas y sus bienes, sino a obtener el desalojo del inmueble de manera tal que se permitiese su demolición. Así, los dictámenes periciales con base en los

cuales se tomó la decisión no son categóricos en afirmar que la edificación amenazaba ruina, sino que de manera vaga se refieren a debilitamiento de las estructuras, a que las mismas no se ajustan al código de construcciones sismo resistentes o a las consecuencias de un hipotético huracán. Sin embargo, con base en ellos, el Inspector 10B de Policía Urbana, emitió una orden categórica de demolición.

La oposición del arrendatario, orientada a establecer que el inmueble no amenazaba ruina y que se habían adoptado las medidas correctivas para subsanar las consecuencias que sobre la estabilidad del mismo había generado la acción de un tercero, era perfectamente legítima. Por consiguiente, el Inspector 10B de Policía Urbana de Medellín obró con claro desconocimiento del debido proceso administrativo, al no permitirle intervenir en defensa de sus intereses.

Las anteriores consideraciones habrían hecho procedente una orden del juez de tutela orientada a proteger el derecho al debido proceso del arrendatario, de manera que pudiese intervenir en la actuación administrativa y oponerse a la demolición del inmueble. Sin embargo, tal como obra en la información allegada al expediente en sede de revisión, la demolición ya se cumplió y existe, por consiguiente un hecho consumado frente al cual, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, no cabe orden de protección por la vía de la acción de tutela, aspecto sobre el cual la Corte ha señalado que, cuando el daño frente al cual se solicita la tutela ya se ha consumado, ya no puede cumplirse “... el fin primordial de la acción de tutela, cual es la protección inmediata de los derechos fundamentales, para evitar precisamente los daños que dicha violación pueda generar, y no una protección posterior a la causación de los mismos ...” para lo cual procede una acción indemnizatoria que puede reclamarse por otra vía judicial.

Por consiguiente, habrán de confirmarse los fallos de instancia que denegaron el amparo solicitado, pero debido a la existencia de un hecho consumado. Sin embargo, como quiera que la actuación del Inspector 10B de Policía Urbana de Medellín en este caso resulta manifiestamente contraria a la garantía constitucional del debido proceso, se advertirá a la autoridad accionada que, en lo sucesivo, a toda actuación administrativa que se adelante por su despacho debe citarse y permitirse la participación de todo aquel que directa indirectamente pueda resultar afectado por virtud de la misma.

IV. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el presente proceso.

SEGUNDO. CONFIRMAR los fallos de los Juzgados 17 Civil Municipal y 17 Civil del Circuito de Medellín, por medio de los cuales se denegó el amparo solicitado, pero debido a la existencia de un daño consumado, en los términos de esta providencia.

TERCERO. ADVERTIR a la inspección 10B de Policía Urbana de Medellín que en lo sucesivo, a toda actuación administrativa que se adelante por esa dependencia debe citarse y permitirse la participación de todo aquel que directa indirectamente pueda resultar afectado por virtud de la misma.

CUARTO. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El texto completo del artículo es el siguiente: ART. 988.—El que tema que la ruina de un edificio vecino le depare perjuicio, tiene derecho de querellarse al juez para que se mande al dueño de tal edificio derribarlo, si estuviere tan deteriorado que no admita reparación; o para que, si la admite, se le ordene hacerla inmediatamente; y si el querellado no procediere a cumplir el fallo judicial, se derribará el edificio o se hará la reparación a su costa.

2 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de mayo 30 de 1974, M.P. Juan Hernández Sáenz

3 Ibid.

4 Sentencia T-061 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil

5 Ver sentencias C-252 de 1994 y C-229 de 2003. En la Sentencia C-252 de 1994 la Corte expresó que “Advierte el inciso 2º del artículo 1º del código que ‘los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles’, con lo cual se quiso indicar que el referido estatuto sólo se ocupa de regular lo concerniente a lo que podríamos denominar el procedimiento administrativo ordinario y que al lado de éste existían los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales, como los dictados en materia agraria, tributaria, minera, de recursos naturales renovables, de propiedad industrial, y los procedimientos especiales en los asuntos del orden distrital, departamental y municipal, reglamentados a través de actos administrativos contenidos en ordenanzas y acuerdos de las asambleas y los concejos, en los asuntos que constitucionalmente sean de su competencia (arts. 187, 197 y 199 de la Constitución Política de 1886, y 300, 313 y 322 de la C.N., en lo pertinente)’.”

6 Sentencia C-229 de 2003

7 Ibid.

8 Este requerimiento consta en las actas de la diligencia de “evacuación de inmueble que amenaza ruina y demolición del mismo, que el Inspector aportó en sede de revisión para responder al interrogante formulado por esta Sala de Revisión en relación con el

procedimiento empleado para obtener el desalojo del inmueble.