

Sentencia T-395/09

INFRACCION AL REGIMEN URBANISTICO Y DE OBRAS-
Construcción en la “Floresta de la Sabana”

**PUBLICIDAD DE LAS ACTUACIONES JUDICIALES Y
ADMINISTRATIVAS COMO COMPONENTE CENTRAL DEL
DERECHO AL DEBIDO PROCESO**

**PROCEDIMIENTO POLICIVO DEBE CONTAR CON
INSTRUMENTOS IDONEOS PARA LA PUBLICIDAD DE LOS
ACTOS ADMINISTRATIVOS**

**DEBIDO PROCESO EN PROCESOS POLICIVOS QUE
IMPONEN SANCIONES POR INFRACCION AL REGIMEN
URBANISTICO Y DE OBRAS-Obligaciones de las autoridades**

Notificar la existencia del trámite y sus distintas diligencias a los terceros interesados, como son los propietarios y residentes de los inmuebles afectados y 2) permitir la participación en el proceso de los mismos, cuando éstos requieran a la autoridad para ese efecto. En el asunto de la referencia no existe sustento que acredite la violación del derecho al debido proceso.

**NOTIFICACION PERSONAL Y NOTIFICACION MEDIANTE
AVISO**

La Corte parte del supuesto que ante la imposibilidad de realizar la notificación personal del demandado, la notificación supletiva a través del mecanismo del aviso es una medida razonable, en tanto, 1) es compatible con el ejercicio del derecho de defensa, pues es un instrumento adecuado para comunicar la apertura del proceso civil; 11) no restringe injustificadamente el derecho del demandado de conocer los actos procesales, pues sólo opera en los eventos en que no es viable la notificación personal. Las reglas jurisprudenciales expuestas son mutatis mutandi aplicables al procedimiento policivo por infracción del régimen urbanístico y de obras.

**DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que el análisis sobre
afectación sólo sería viable si se hubiera comprobado el ejercicio de una
actividad arbitraria por parte de la Administración Distrital/ DERECHO
A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que no se impidió el ejercicio del
derecho de defensa de la demandante**

Referencia: expediente T-2.115.981

Acción de tutela interpuesta por Liliana
Perdomo Navarro contra la Alcaldía Mayor

de Bogotá, la Secretaría de Gobierno y la Alcaldía Local de Usaquén del Distrito Capital de Bogotá.

Magistrado Ponente:
Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil nueve (2009).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el trámite de revisión de los fallos proferido por el Juzgado Veintisiete Penal Municipal de Bogotá D.C. y el Juzgado Cuarenta y Cinco Civil del Circuito de la misma ciudad, que resolvió la acción de tutela impetrada por Liliana Perdomo Navarro, en nombre propio y en representación de sus menores hijos Daniel Andrés y Santiago Pardo Perdomo, contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría de Gobierno y la Alcaldía Local de Usaquén del Distrito Capital de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes y acción de tutela interpuesta

1.1. La ciudadana Perdomo Navarro afirma en su escrito de tutela que entre 1996 y 2004 ejerció derecho de dominio y posesión respecto sobre el predio ubicado en la Carrera 7ª No. 237-04, Parcelación Floresta de la Sabana, denominado como *Lote A*, de la ciudad de Bogotá.

Agrega que *con el ánimo de mejorar y asegurar las condiciones de vida de su núcleo familiar y el bienestar de sus hijos*” transfirió el derecho de dominio a la sociedad Leasing de Crédito S.A. – Helm Financial Services, a través de escritura pública del 30 de junio de 2004. Conforme las estipulaciones legales predicables de este negocio jurídico, la actora señala que está obligada a salir al saneamiento del bien objeto de compraventa. Del mismo modo, señala que luego de la venta del inmueble, ha conservado la tenencia del mismo, la cual ejerce con sus menores hijos.

1.2. En noviembre de 2004, la Subdirección de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA-, allegó informe a la Alcaldía Local de Usaquén, sobre presuntas infracciones

cometidas en el “*Desarrollo Floresta de la Sabana*”. Esto motivó que la Alcaldía Local iniciara la actuación administrativa correspondiente, para lo cual el 28 de marzo de 2005 funcionarios de la misma efectuaron una visita en el predio, siendo atendidos por Santiago Pardo Ramírez, quien se identificó como propietario del bien y responsable de la obra que en este se adelantaba. Conforme lo evidenciado en la visita, concluyeron que el bien se trataba de “*un predio con mayor extensión tipo lote, sobre el cual se adelanta una construcción nueva de dos plantas y área bajo cubierta en avance de construcción del 80% en estructura tradicional, no exhibe valla informativa ni presenta licencia de construcción.*”¹

Con base en esta comprobación, el 15 de abril de 2005, la Alcaldesa Local ordenó el sellamiento de las obras “*que se adelantan en el inmueble ubicado en la Avenida Carrera 7 No. 237-21 Predio Casa Santiago Pardo de la Parcelación Floresta de la Sabana de Bogotá D.C.*”² Para cumplir con esta decisión, se ordenó lo pertinente al Comandante de Policía de la Localidad de Usaquén, autoridad que impuso los sellos respectivos a la construcción.

De igual manera, a través de oficio del 30 de Agosto de 2005, el Secretario de la Asesoría de Obras de la Alcaldía Local envió comunicación a Santiago Pardo Ramírez, propietario del inmueble en cuestión, a fin de que rindiera diligencia de descargos dentro de la actuación administrativa. Esta comunicación fue enviada por correo certificado a la dirección Avenida Carrera 7 No. 237-04/21 de Bogotá D.C.³

1.3. Debido a que el citado no concurrió a la audiencia de descargos y con sustento en lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 992 de 1930, el 20 de septiembre de 2005 la Asesoría de Obras de la Alcaldía Local fijó aviso en la puerta de acceso al predio ubicado en la Avenida Carrera 7 No. 237-21 de Bogotá D.C.⁴ En este aviso se da cuenta de la existencia de la actuación administrativa y de la inasistencia del ciudadano Pardo Ramírez a la diligencia de descargos. Así, el documento tuvo por objeto que “*el señor Santiago Pardo y/o propietario del inmueble ubicado en la Avenida Carrera 7 No. 237-21 predio de la Parcelación La Floresta de la Sabana de la ciudad de Bogotá D.C., el cual es objeto de queja y/o responsable de las obras adelantadas en dicho inmueble. ... Igualmente se le solicita comparecer con copia de la licencia de construcción y copia de los planes aprobados dentro la misma para las obras adelantadas en el inmueble materia de la presente actuación administrativa.*”

La diligencia de descargos se llevó a cabo el 25 de octubre de 2005. En ella la apoderada judicial del ciudadano Pardo Ramírez, ante la pregunta sobre el tipo

¹ Folio 6 del cuaderno de pruebas.

² Folio 7 del cuaderno de pruebas.

³ Folio 19 del cuaderno de pruebas.

⁴ Folio 21 del cuaderno de pruebas.

de construcción y el responsable de las obras adelantadas en el inmueble *“Lote B1 predio ubicado en la Parcelación La Floresta de la Sabana de la Avenida Carrera 7 No. 237-04/21 de Bogotá D.C.”*⁵; manifestó que en el predio se construyó una casa, ambos de propiedad de su representado. Respecto al incumplimiento del requisito de obtener licencia de construcción, señaló que el régimen aplicable al inmueble jamás fue lo suficientemente claro, por lo que no existía certeza sobre la necesidad de obtener la licencia y la autoridad encargada de expedirla. Además, en cualquier caso, operaba la caducidad de la acción, puesto que el inmueble había sido construido hace más de tres años, como lo demostraba el pago de impuestos y servicios públicos domiciliarios. Agregó que, al amparo de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, los predios construidos en sin licencia en las zonas de recuperación ambiental no serían objeto de sanción.

1.4. Con anterioridad a decidir la querella iniciada contra Santiago Pardo Ramírez, la Alcaldía Local de Usaquén solicitó la información pertinente al Departamento Administrativo de Catastro Distrital y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá –zona norte-, con el fin de determinar la nomenclatura actual y la identificación del predio. Con base en ello, a través de la Resolución 514 del 25 de noviembre de 2005, declaró infractor del ciudadano Pardo Ramírez, *“por encontrarse responsable de ordenar la construcción de la casa con uso de vivienda en el predio ubicado en la Calle 240 No. 4 A 63, de esta ciudad, Parcelación Floresta de la Sabana, según certificado de tradición y libertad del inmueble No. 50N-20296182.”*⁶. En criterio de la Alcaldía Local, dentro del proceso administrativo se había demostrado que el citado predio se había edificado una casa destinada a vivienda, de la cual era responsable Santiago Pardo Ramírez, en su calidad de propietario del inmueble. Esta construcción no contaba con aprobación de planos y licencia de construcción expedida por la autoridad de planeación o curaduría urbana. Por lo tanto, debía imponerse la sanción de multa por \$187.392.800, suma de pago sucesivo cada seis meses, hasta la obtención y presentación de la respectiva licencia de construcción, o la demolición voluntaria de la obra.

Mediante apoderada judicial, el ciudadano Pardo Ramírez interpuso los recursos de vía gubernativa en contra del acto administrativo descrito, los cuales fueron resueltos de manera desfavorable, tanto por la Alcaldía Local de Usaquén, como por la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D.C. Empero, esta última decisión, proferida el 2 de abril de 2008, modificó la Resolución de la Alcaldía, en el sentido de imponer al infractor la multa y ordenarle la demolición de la obra. Esto en el entendido que no era jurídicamente viable la obtención de la licencia de construcción, pues el predio

⁵ Folio 43 a 44 del cuaderno de pruebas.

⁶ Folio 61 del cuaderno de pruebas.

hace parte de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, zona que hace parte de las áreas protegidas del Distrito Capital.

1.5. Mediante escrito radicado el 8 de mayo de 2008, Liliana Perdomo Navarro interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Local de Usaquén y la Alcaldía Mayor de Bogotá, al considerar que esas entidades habían violado sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna, igualmente predicables de sus hijos menores de edad. Señaló que la Alcaldía Local incurrió en un error al dirigir la actuación administrativa contra Santiago Pardo Ramírez, cuando *“no obstante su obligación de oficiar a la oficina (sic) de registro de instrumentos públicos y de verificar la identidad del predio en el cual se realizaron las obras que dieron origen al expediente 3958, no lo hizo. De haberlo hecho habría comprobado que dicho predio es el conocido como LOTE A, con folio del matrícula inmobiliaria No. 50N-20270371. La ausencia de la correcta individualización del predio y de la identidad de su propietario durante el desarrollo del procedimiento administrativo y a la fecha en la que estima se debieron haber iniciado las obras, determina que la Alcaldía asuma que el responsable de las obras en el momento de la vista, quien es el propietario del predio contiguo, con matrícula inmobiliaria No. 50N-20296182, es la única persona con interés jurídico en el procedimiento administrativo respectivo y el único querellado. || En todo caso, el titular del derecho de propiedad para la época de la presunta infracción, Liliana Perdomo Navarro, jamás fue citada a diligencia de descargos.”* En consecuencia, la actora concluye que las entidades accionadas impidieron el ejercicio de su derecho de defensa al interior de la actuación administrativa descrita.

Así las cosas, la actora considera que la omisión de vincularla al proceso, mediante la notificación personal, vicia la actuación administrativa, la cual, en tanto ordena la demolición del inmueble, involucra la inminencia de un perjuicio irremediable para ella y para sus menores hijos. A su vez, estas órdenes, que no pudieron ser controvertidas por la accionante, comprometen su responsabilidad como vendedora del bien a Leasing de Crédito.

La actora insiste en que la Alcaldía Local de Usaquén pretermitió lo establecido en el artículo 232 del Código de Policía de Bogotá, norma que establece que la acción de policía debe notificarse personalmente al presunto responsable y, si este no fuere encontrado o no compareciere, debe comunicársele la actuación mediante correo certificado. Para el caso analizado, estas diligencias no fueron verificadas en relación con la tutelante.

Con base en lo expuesto, la ciudadana Perdomo Navarro solicitó a la jurisdicción constitucional la protección de sus derechos fundamentales, a través de la declaratoria de nulidad de la actuación administrativa que declaró la infracción urbanística.

2. Respuesta de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C.

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaria de Gobierno de Bogotá D.C., mediante escrito radicado ante el juez de tutela de primera instancia el 15 de mayo de 2008, se opuso a las pretensiones de la accionante.

Luego de resumir los aspectos principales de la actuación administrativa que declaró la infracción al régimen urbanístico y de obras, expresó que de la misma se concluía sin duda alguna que el propietario del bien y responsable de las obras era Santiago Pardo Ramírez, persona con la que se adelantó el trámite de la querella. Agrega que el supuesto error en la identificación del predio en el que se ubica la construcción no concurrió, *“toda vez que con apoyo de la Subsecretaría de Control de Vivienda, se realizó la Georeferenciación del predio objeto de investigación, ya que no se tenían datos del propietario, y con base en lo anterior, se solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, copia del folio de matrícula inmobiliaria No. 50 N 20296182 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, de propiedad del señor SANTIAGO PARDO RAMÍREZ”*.

A juicio de la entidad demandada, resulta inaceptable sostener que una vez la actuación administrativa fue adelantada con al concurrencia de Santiago Pardo Ramírez y *“después de haberse sellado y suspendido la obra de construcción en el predio objeto de demolición, puesto que la misma se continuó a sabiendas de que se trataba de una construcción ilegal, en zona de reserva forestal, hoy su esposa Liliana Perdomo Navarro pretenda por esta acción legal las falencias (sic) que son de su propia responsabilidad, por no acudir a las citaciones del despacho.”*

En el caso propuesto, resultaba evidente la infracción urbanística, puesto que la construcción no contaba con las licencias exigidas y, a su vez, estaba ubicada en una zona de reserva forestal, lo que implicaba la imposibilidad de levantar la edificación. Igualmente, la actuación adelantada por la Alcaldía Local se ajustó al procedimiento legal establecido en la Ley 399/97, norma aplicable a la imposición de sanciones por infracciones al régimen urbanístico. De igual modo, el ciudadano Pardo Ramírez contó e hizo uso de las distintas instancias para el ejercicio de la defensa en la actuación administrativa. Por lo tanto, el derecho al debido proceso fue observado durante ese trámite.

Sobre el mismo particular, la Secretaría de Gobierno señaló que era desacertado el argumento planteado por la accionante, según el cual la Alcaldía Local estaba obligada a notificarle personalmente la actuación, en razón de tener la condición de tercero con interés directo previsto en el artículo 28 del C.C.A., puesto que estaba demostrado que la actora es la esposa del ciudadano Pardo Ramírez, padre de sus menores hijos. Esta familia reside en la construcción objeto de debate, por lo que no resultaba materialmente posible que la demandante desconociera la actuación, pues la

Alcaldía Local había fijado el aviso respectivo e impuesto sellos a la edificación.

Así, a la Alcaldía no le era exigible un ejercicio distinto que surtir el proceso con quien se identificó, desde un inicio, como responsable de las obras y propietario del predio; más aún cuando, de conformidad con el artículo 104 de la Ley 388/97, la actuación administrativa destinada a la imposición de sanciones por violación del régimen urbanístico, no busca establecer quién es el propietario del bien, sino el responsable de adelantar la construcción irregular. Sobre el particular, indica que *“siguiendo los artículos 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por la Ley 810/03 y el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo, que la autoridad de policía debe actuar de manera rápida, oportuna y eficaz, evitando la vulneración de la norma urbanística donde es totalmente indiferente quien o quienes son los propietarios de un predio pues lo importante en esta actuación policiva es determinar quién ejecuta las obras sin licencia, a efectos de impartirle una orden. Pretender que la autoridad de policía establezca la propiedad del inmueble es una forma de dilatar la actuación e incluso una desviación de los fines de la misma.”*

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Primera instancia

El Juzgado Veintisiete Penal Municipal de Bogotá D.C., mediante sentencia del 23 de mayo de 2008, negó la acción de tutela promovida por la ciudadana Perdomo Navarro. Consideró que el hecho que la actora fuera la esposa de Santiago Pardo Ramírez hacía necesario que conociera de la actuación administrativa, a través de la notificación mediante el envío de correspondencia al inmueble que habitaban el querellado y la tutelante, el aviso en su puerta de ingreso y la imposición de sellos en el inmueble, luego de la orden de interrupción de las obras. Estos mecanismos para la publicidad de los actos administrativos son idóneos para garantizar el ejercicio del derecho de defensa de los afectados por la medida, en tanto se muestran aptos para poner en conocimiento de los interesados, la actuación correspondiente.

Para el caso concreto, no resultaba viable la hipótesis de que la actora desconociera de esos actos, pues si habitaba el inmueble era inevitable que se enterara de las actividades adelantadas por la Alcaldía Local de Usaquén. En criterio del juez de tutela, resultaba conveniente resaltar que *“después de un trámite que llevó varios años dentro del cual se involucró un predio que fue construido sin tener licencia, habitado por el querellado y su esposa, la acá accionante, no haya ésta tenido ninguna intervención y al establecer que el resultado del asunto en referencia es contrario a sus expectativas, decida acudir como último medio a la tutela para revivir una actuación que feneció, como si la excepcional acción tuviera ese alcance que pretende aquella.”*

Por último, sostuvo que la acción resultaba improcedente, pues la actora contaba con otros mecanismos judiciales de índole ordinaria, ante la jurisdicción contenciosa.

3.2. Impugnación

La actora impugnó la decisión de primera instancia al considerar que las conclusiones del juez de tutela desconocían aspectos fácticos y procedimentales. En cuanto a los primeros, indicó que la sentencia no tenía en cuenta que el inmueble objeto de la infracción urbanística se encontraba en un predio distinto al de propiedad de Santiago Pardo Ramírez, bien este último que correspondía a una zona verde. Además, dentro del expediente no existía evidencia de los fundamentos de la georreferenciación aducida por la entidad demandada, que descartaran el yerro en la identificación del inmueble. En consecuencia, el juez de tutela se restringió a dar crédito a las afirmaciones de la Secretaría de Gobierno, sin contrastarlas con el material probatorio. Agrega que los argumentos de la sentencia contradicen la decisión adoptada por la Fiscalía 64 Seccional de la Unidad de Delitos contra el Orden Económico, que declaró extinguida la acción penal por prescripción, respecto del delito de Urbanización Ilegal, derivado de la construcción adelantada en el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 50N-20270371, de anterior propiedad de la accionante.

Agrega que la relación familiar que pudiera tener con Santiago Pardo Ramírez resulta intrascendente frente al deber de notificación de la actuación administrativa, pues se trataba de una construcción edificada en un predio diferente al que fue materia de análisis por las autoridades distritales. Así, el deber de comunicación a la actora de la citada actuación se centraba en que era ella la anterior propietaria del bien y, por ende, responsable ante el nuevo propietario por los vicios del mismo. Además, discrepa de la idoneidad de la notificación por aviso, amén de la facilidad con que dicho documento puede extraviarse o destruirse. En ese sentido, no podía sostenerse que esa actuación sea prueba suficiente del cumplimiento del requisito de publicidad de los actos de la administración. Este deber, adicionalmente, debe cumplirse para todos los interesados en la actuación, entre ellos el propietario del predio y no solo el responsable de la construcción, como erróneamente lo sostiene el juez de tutela, acogiendo los argumentos de la entidad demandada.

Sostiene que dentro del proceso no existe prueba alguna de su vínculo matrimonial con Santiago Pardo Ramírez, el cual no existe. Del mismo modo, resultaría contrario a su derecho a la autonomía personal considerar que en razón a que pudiere tener una relación con el querellado, se encuentra inhabilitada para defender sus intereses dentro de la actuación administrativa.

3.3. Segunda instancia

Mediante sentencia del 29 de julio de 2008, el Juzgado Cuarenta y Cinco Penal del Circuito de Bogotá D.C. confirmó la decisión de primera instancia. Reitera el argumento expuesto por el juez *a quo*, en el sentido que resultaba contrario al sentido común que la actora no hubiera conocido de la actuación administrativa, cuando la Alcaldía Local de Usaquén había ejecutado actos de notificación, que incluyeron imposición de medidas materiales al inmueble objeto de sanción.

Agrega que la afectación de los derechos fundamentales de la actora está sujeta a un hecho futuro e incierto, pues depende que el actual propietario del bien adelante las acciones judiciales tendientes a obtener el saneamiento de los vicios del predio. En ese sentido, no se está ante una afectación actual o inminente de los derechos invocados.

El juez de segunda instancia concluye que la presunta afectación del debido proceso es inexistente, en la medida en que la actora no estaba legitimada por activa para hacerse parte de la actuación administrativa. Ello en tanto el responsable de la construcción y, por ende, responsable de la obra, era Santiago Pardo Ramírez, compañero permanente de la actora y con quien compartía la vivienda junto con sus menores hijos comunes.

4. Actuación adelantada ante la Corte Constitucional

La Sala Doce de Selección, mediante auto del 9 de diciembre de 2008, decidió escoger para revisión el expediente de la referencia, siendo repartido a la presente Sala.

4.1. Con el fin de obtener mayores elementos de juicio para decidir este asunto, el Magistrado Sustanciador ordenó, a través de auto del 6 de febrero de 2009, decretar algunas pruebas. En ese sentido, ofició a la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital de Bogotá, con el fin que respondiera los interrogantes siguientes:

4.1.1. Cuáles fueron las características técnicas del proceso de georreferenciación que llevó a identificar al inmueble de matrícula inmobiliaria 50N-20296182 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, como el predio en el cual se edificó la construcción de que trata la Resolución 514 de 2005, proferida por la Alcaldesa Local de Usaquén, que declaró infractor del régimen urbanístico y de obras a Santiago Pardo Ramírez. Del mismo modo, se solicitó el envío de los soportes de ese procedimiento.

Al respecto, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Gobierno, mediante comunicación del 19 de febrero de 2009, estipuló que la información sobre georreferenciación del predio había sido remitida por la Subdirección de

Control de Vivienda del DAMA. Por ende, era esa entidad la que estaba en capacidad de aportar la información requerida. *“No obstante, y por el trabajo que se ha venido realizando con el equipo de la Secretaría del Hábitat, se ha conocido que ese proceso de identificación y localización, lo que ellos denominan “monitoreo” el predio se hace mediante el uso del GPS”*.

4.1.2. Si la Administración Distrital ha adelantado alguna actuación tendiente a detectar infracciones al régimen urbanístico y de obras, respecto del bien identificado con la matrícula inmobiliaria 50N-20270371 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de propiedad actual de Leasing de Crédito - Helm Financial Services, quien a su vez adquiriera el derecho de dominio de parte de Liliana Perdomo Navarro.

Sobre el particular, la misma entidad señaló que consultada la base de datos que para el efecto administra la Oficina Asesora de Obras de la Alcaldía Local de Usaquén, no se encontró proceso por infracción del régimen urbanístico y de obras en relación con el inmueble mencionado.

4.1.3. ¿Cuáles son las construcciones y demás mejoras que se encuentran en cada uno de los inmuebles, identificados con las matrículas inmobiliarias 50N-20296182 y 50N-20270371 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá? Para este fin, se solicitó informar a la Corte la naturaleza de las construcciones y su destinación. En caso que las construcciones y mejoras ocupen más de un predio, también se requirió exponer esa circunstancia.

Acerca de este interrogante, la entidad indicó que las construcciones fueron determinadas mediante visita técnica realizada por la Subdirección de Vivienda del DAMA, en agosto de 2004. El soporte de las mismas hace parte del expediente contentivo de la querella por infracción al régimen urbanístico y de obras seguido contra Santiago Pardo Ramírez, cuya copia íntegra fue aportada a la Sala.

4.2. Analizada la información entregada por la Secretaría de Gobierno, la Sala consideró que debían obtenerse nuevos datos, que ayudaran a otorgar certeza sobre la materia objeto de análisis. Para ello, a través de providencia del 26 de febrero, ordenó oficiar a la Subsecretaría de Control de Vivienda de la Secretaría de Hábitat del Distrito Capital, con el fin que informara a la Corte sobre (i) las características técnicas del proceso de georreferenciación que determinó la identificación del inmueble objeto de la infracción al régimen urbanístico; (ii) si ese proceso de georreferenciación daba cuenta si el inmueble se circunscribía al área ocupada por el predio con matrícula inmobiliaria 50N-20296182 o si se extendía, en todo o en parte, al inmueble identificado con la matrícula 50N-20270371; y (iii) si el proceso de georreferenciación tenía margen de error y este como afectaba la identificación del sitio de ubicación de la construcción.

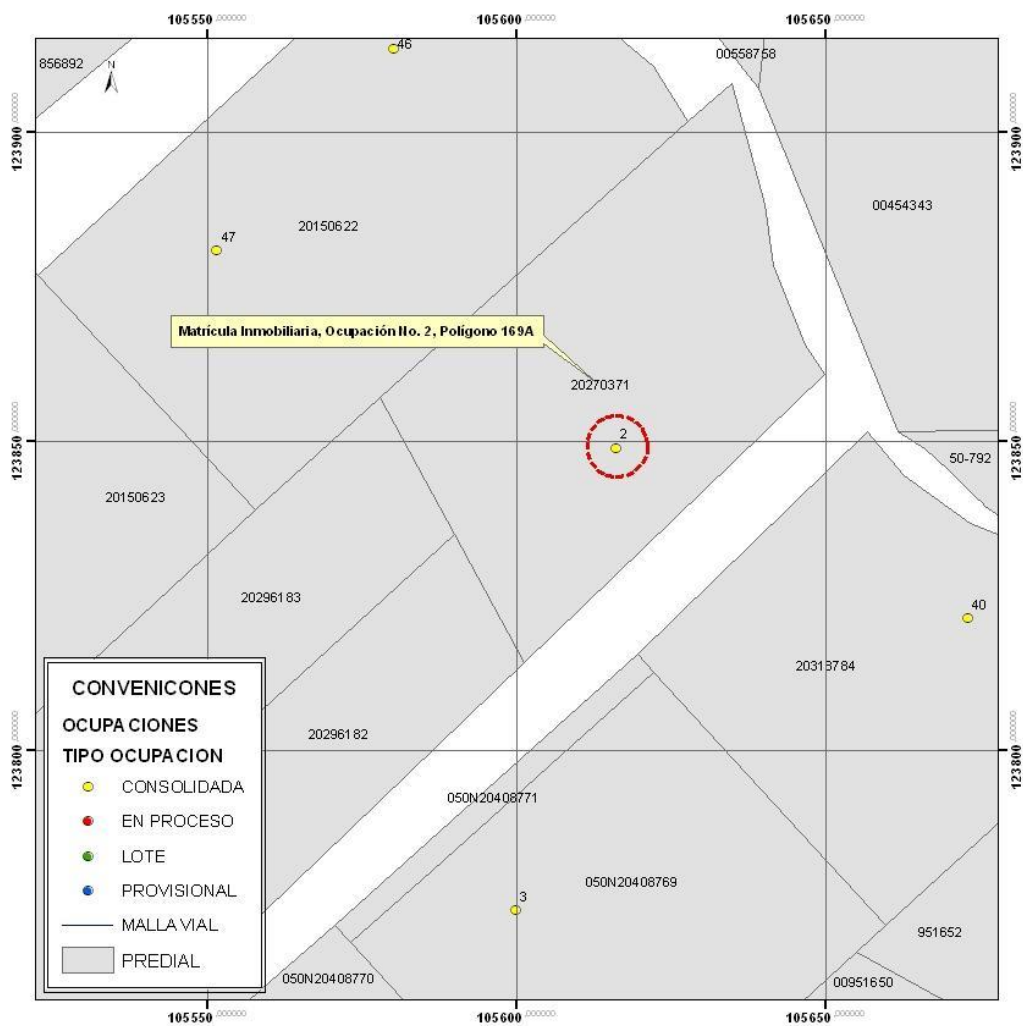
A través de oficio recibido en esta Corporación el 18 de marzo de 2009, el Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda indicó que esa dependencia, conforme las normas legales aplicables, desarrolla actividades de prevención de desarrollos urbanísticos informales en el Distrito Capital, función que adelanta a través de la Subdirección de Prevención y Seguimiento, organismo que tiene a cargo el monitoreo permanente de trece localidades del Distrito que se encuentran en la periferia de la ciudad o que presentan una alta dinámica de ocupación informal.

Con base en el ejercicio de esas competencias, la entidad informa a la Corte que *“la localidad de Usaquén es monitoreada por esta Subsecretaría, y que en el predio identificado con la MI 50N-20296182 georreferenciado dentro del polígono de monitoreo No. 169 A FLORESTA DE LA SABANA PARTE BAJA – USAQUÉN, se identificó una ocupación, tal como puede observar en el informe técnico que se anexa; además de señalar en él las características técnicas empleadas para georreferenciar ocupaciones”*.

4.3. El informe técnico remitido a la Corte fue realizado por la Subdirección de Prevención y Seguimiento, y da cuenta, con base en registros fotográficos y planos de georreferenciación que *“consultando la información cartográfica (cobertura de ocupaciones) generada por la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda (SIVCV), y realizando cruce de la cobertura de ocupaciones con la información predial suministrada a esta Subsecretaría por la UACD (Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital), la ocupación No. 2, perteneciente al polígono de monitoreo 169 A con nomenclatura predial CL 240 4 A 63 le corresponde la Matrícula inmobiliaria 50N-20270371 de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá”*.⁷ (Negrillas de la Corte).

Para sustentar esta conclusión, la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento aporta varios planos y fotografías de la citada ocupación No. 2, de los cuales resulta pertinente resaltar el plano de información cartográfica con identificación con matrícula inmobiliaria de la citada ocupación y los predios circundantes:

⁷ Folio 347 del cuaderno 2.



Por último, el informe señala que el sistema de posicionamiento global (GPS, por su sigla en inglés), utilizado para el proceso de georreferenciación tiene un margen de error máximo de 30 cm., es decir, submétrica.

4.4. La providencia del 26 de febrero de 2009 estimó, igualmente, que conforme a la facultad prevista en el artículo 58 del Reglamento de la Corte Constitucional, los términos procesales estarían suspendidos, hasta tanto las pruebas decretadas fueran debidamente recaudadas y valoradas por el Magistrado Sustanciador. Esta suspensión fue levantada a través de auto del 21 de mayo de 2009, previo a la presente sentencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Problema jurídico y metodología de la decisión

1. La ciudadana Perdomo Navarro considera que la actuación adelantada por la Alcaldía Local de Usaquén, que culminó con la sanción por infractor al régimen urbanístico y de obras a Santiago Pardo Ramírez, violó su derecho al debido proceso y pone en riesgo inminente de afectación su derecho a la vivienda digna y el de sus menores hijos. Ello debido a que la actuación administrativa se realizó sin que le fuera notificada personalmente, a pesar

que fue la anterior propietaria del predio en que se ubica la edificación –y, por ende, responsable en el saneamiento de los vicios que llegare a alegar el actual dueño y que reside actualmente en el inmueble, junto con sus hijos. Insiste en que la administración distrital erró en la identificación del predio, pues la vivienda se ubica en la que era su propiedad y no en la de Santiago Pardo Ramírez, la cual es contigua y no tiene estas mejoras.

La Secretaría Distrital de Gobierno considera que el trámite adelantado por la Alcaldía Local de Usaquén no afectó los derechos invocados por la actora. Para sustentar esta conclusión, expresa que la identificación del bien fue realizada a través de instrumentos técnicos de georreferenciación, adelantados por la Subsecretaría de Control de Vivienda del DAMA (actualmente adscrito a la Secretaría Distrital de Hábitat), los cuales concluyeron que el predio era de propiedad de Santiago Pardo Ramírez, quien, a su vez, se hizo parte en la actuación administrativa y ejerció las acciones correspondientes, en su doble condición de propietario y responsable de la obra. Además, no podía perderse de vista que la actora sostiene una relación marital con el querellado, de modo que resultaba imposible que no hubiera advertido las actividades adelantadas por la Alcaldía respecto del predio, cuando tanto la notificación por aviso como el sellamiento de las obras se realizaron materialmente en la edificación.

Los jueces de instancia aceptaron los argumentos expuestos por la entidad demandada, en especial, la idoneidad del aviso como herramienta procesal para garantizar la publicidad de la actuación de la Alcaldía Local. De forma particular, el juez de segundo grado consideró que la afectación de los derechos de la actora no se mostraba actual o inminente, en razón a que no tenía la condición de propietaria del predio y, por ende, tal vulneración dependía del hecho incierto de la exigibilidad judicial del saneamiento de los vicios jurídicos del inmueble vendido.

2. Conforme a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar si resulta vulnerado los derechos constitucionales al debido proceso y a la vivienda cuando la Administración sanciona a un ciudadano, sin que hubiera vinculado –a través de la notificación personal- a las personas que habitan el bien y que, si bien no ostentan la calidad de propietarios actuales, están obligados a salir al saneamiento de los vicios jurídicos del inmueble y, a su vez, residen en el mismo. Para resolver este problema jurídico, la Corte realizará una exposición general acerca del contenido y alcance de la publicidad de las actuaciones como componente del derecho fundamental al debido proceso. Luego, sintetizará las reglas desarrolladas por la jurisprudencia constitucional sobre la protección de este derecho, respecto de la publicidad de los actos administrativos al interior de los procedimientos policivos, al igual que la posibilidad de estructurar, a partir de su vulneración, una causal de procedencia de la acción de tutela contra decisiones de la

Administración dentro de dichos procedimientos. Así, con base en esas consideraciones, resolverá el caso propuesto.

La publicidad de las actuaciones judiciales y administrativas como componente central del derecho al debido proceso

3. El derecho fundamental al debido proceso es uno de las garantías axiales que configuran el Estado Social y Democrático de Derecho. En efecto, la necesidad que todas las actuaciones de las autoridades y, en casos concretos, de los particulares, estén precedidas de instancias razonables y adecuadas, destinadas a establecer límites al ejercicio del poder, constituye un ámbito imprescindible para evitar la arbitrariedad y, por ende, enmarcar esas actuaciones en el marco de la juridicidad. La fijación previa de los organismos competentes para conocer de cada asunto, la obligatoriedad que las reglas de procedimiento estén debidamente fijadas y sean conocidas por las partes, la posibilidad de contar con recursos ordinarios y extraordinarios, la presunción de inocencia, el cumplimiento del requisito de publicidad de las actuaciones, la garantía de contar –en los casos previstos por la Constitución– con una defensa profesional y cualificada, la transparencia e imparcialidad de los servidores y entes encargados de adoptar las decisiones, la existencia de un debate probatorio amplio y suficiente, y la exigencia de un criterio mínimo de argumentación jurídica y fáctica como presupuesto de los actos y providencias son, entre otros, componentes que definen el contenido y alcance del derecho al debido proceso.

4. Como se observa, el derecho al debido proceso es una cláusula compleja, que integra diversas garantías, las cuales tienen como común denominador constituir herramientas que otorgan racionalidad y validez constitucional a las actuaciones judiciales y administrativas, en el marco de una acción estatal interesada en la protección de los derechos y la consecución de un orden justo. Para el asunto de la referencia, interesa enfocar la atención de la Sala en el vínculo existente entre la protección del derecho de defensa y el principio de publicidad de las actuaciones judiciales y administrativas.

El derecho de defensa constituye una de las expresiones más importantes del debido proceso sustantivo, al punto que la jurisprudencia de esta Tribunal lo ha incorporado al núcleo esencial de este derecho fundamental,⁸ o, en otros eventos, lo ha considerado como un derecho fundamental autónomo.⁹ En efecto, la facultad que tienen las personas para controvertir, a través de

⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-782/05 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). En esta decisión, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 394 de la Ley 906/04 – Código de Procedimiento Penal, condicionando la decisión en el sentido que el acusado o coacusado puede actuar como testigo en los procesos penales, siempre y cuando su actuación sea compatible con la garantía de no autoincriminación.

⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-994/06 (M.P. Jaime Araújo Rentería). Esta providencia decidió que la prohibición de la actuación concurrente de los apoderados principal y suplente en el proceso penal, se ajustaba a la Constitución, pues el ejercicio del derecho de defensa exige, para el caso del procedimiento criminal, contar con un abogado defensor, sin que ello involucre la obligatoriedad de poder contar con una defensa múltiple.

espacios adecuados y suficientes, los razonamientos jurídicos y fácticos que sirven de sustento a las decisiones que adoptan la Administración y los Jueces, es un presupuesto mínimo para la legitimidad de esas actuaciones. A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha contemplado que el contenido y alcance del derecho de defensa se define como *“el deber constitucional de salvaguardar a cualquier persona sin distingo del tipo de proceso - aún más en el penal donde se debate la libertad de una persona- de la “plena oportunidad de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga”¹⁰|| En otras palabras, el derecho de defensa se centra en la posibilidad de que una persona dentro de un proceso pueda ser oída, controvertir las pruebas existentes e interponer los recursos de ley. Por lo anterior, debe afirmarse que el derecho de defensa es un derecho fundamental autónomo no obstante estar ligado inexorablemente al debido proceso, a la libertad, la vida; entre otros.|| En últimas, el derecho de defensa lo que pretende, basado en la Constitución, es la “interdicción a la indefensión”¹¹. Esta se presentaría “cuando se priva al ciudadano de la posibilidad de impetrar la protección judicial, de sus derechos, o la de realizar dentro de dicho proceso, las adecuadas pruebas, o cuando se le crea un obstáculo que dificulte la actividad probatoria, o cuando se le niega una justa legal facultad de que su negocio sea conocido en segunda instancia. (...)”.* Efectivamente, se produce una indefensión de las personas cuando se les coarta la posibilidad de acceder al aparato judicial o cuando se les dificulta realizar las actividades encaminadas a propiciar su defensa dentro de un proceso.”¹² ¹³

5. La publicidad de los actos y procedimientos judiciales y administrativos es una condición necesaria para la eficacia del derecho de defensa. Si, como se ha indicado, este derecho está dirigido a posibilitar la controversia de los argumentos jurídicos y fácticos expresados por las autoridades en los distintos, la condición epistemológica para que ello suceda es que se garantiza que tales actos y procedimientos serán adecuados de forma material y oportuna. Quiero esto decir que las autoridades que adelantan las actuaciones citadas tienen un doble deber, en relación con el derecho de defensa: (i) poner en conocimiento de los interesados las decisiones que adoptan, con el fin que estos puedan ejercer la facultad constitucional de oponerse a ellas y, de manera general, controvertir tanto su contenido como las condiciones sustantivas y procesales para su promulgación; y (ii) garantizar la concurrencia en el trámite de espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de dicha facultad de controversia.

¹⁰ Sentencia C- 617 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹ Sentencia T- 1263 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹² Ibídem.

¹³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-994/06, ya reseñada.

La primera de las obligaciones descritas ha permitido a la jurisprudencia constitucional identificar el vínculo inescindible entre el derecho a la defensa y el principio de publicidad. Así por ejemplo, el Auto 252/07 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) analizó el trámite de una acción de tutela en la que fue cumplido el deber de notificación de la providencia de admisión, debido a que la accionada no estaba en su lugar de residencia, sino en una zona rural apartada. A pesar de ello, el asunto fue resuelto de fondo, negándose el amparo impetrado. En esta oportunidad, la Corte contempló que la notificación eficaz de la decisión de admisión era un aspecto central para la eficacia del derecho de defensa, razón por la cual la omisión de ese requisito no podía servir de base para continuar con el trámite y negar la protección de los derechos invocados. Del mismo modo, indicó que para el caso particular de la acción de tutela, merced a que no obligaba a un mecanismo particular de comunicación, esta podía realizarse a través de la notificación personal o, de manera supletoria, por otro instrumento que se mostrara idóneo para el efecto. A su vez, en los casos en que ninguno de los mecanismos ordinarios resultare eficaz, podía hacerse uso del mecanismo límite de la designación del curador *ad litem* que represente al interesado.¹⁴ En ese sentido, “[s]i bien es cierto que esta Corporación ha afirmado que la obligación de notificar, naturalmente, en cabeza del Juez de tutela, es una obligación de medio, la cual no requiere, necesariamente, hacer uso de un determinado medio de notificación¹⁵, ello no implica que la imposibilidad de llevar a cabo la notificación personal al demandado sea óbice para que el juez intente otros medios de notificación eficaces, idóneos y conducentes a asegurar el ejercicio del derecho de defensa y la vinculación efectiva de aquel contra quien se dirige la acción. La eficacia de la notificación, en estricto sentido, solo puede predicarse cuando el interesado conoce fehacientemente el contenido de la

¹⁴ Sobre esta posibilidad de la autoridad judicial, la decisión citada hace uso de las reglas fijadas por la Corte en el Auto 012A /96 (M.P. Jorge Arango Mejía). En esa decisión, se señaló que “El artículo 318 del Código de Procedimiento Civil dispone que “Cuando el interesado en una notificación personal manifieste bajo juramento, que se considerará prestado por la presentación de la solicitud, que ignora la habitación y el lugar de trabajo de quien debe ser notificado personalmente y que éste no figura en el directorio telefónico, o que se encuentra ausente y no conoce su paradero, el juez ordenará el emplazamiento de dicha persona por medio de edicto en el cual se expresará la naturaleza del proceso, el nombre de las partes y la prevención de que se le designará curador *ad litem* si no comparece en oportunidad. || Ante la manifestación inicial de la actora, en el sentido de ignorar la dirección de la residencia o del lugar de trabajo del demandado, el juez ha debido proceder de inmediato al emplazamiento por edicto “publicado en un diario de amplia circulación en el lugar” o por medio “de una radiodifusora”, y, una vez agotadas las anteriores diligencias sin que hubiese sido posible lograr la comparecencia del demandado y a falta de otros medios expeditos y eficaces, el camino a seguir para no entorpecer ni entabrar la actuación, de acuerdo con la norma transcrita, era la designación de un curador *ad litem*, garantizando así la efectividad de los derechos cuya restauración se pretendió mediante el ejercicio de la acción de tutela y también el respeto de los derechos predicables del demandado”.

¹⁵ Al respecto, en auto No. 229 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, esta Corporación manifestó: “Lo anterior significa que el juez tiene a su disposición distintos medios para notificar las providencias por él proferidas, y podrá escoger entre ellos el que objetivamente considere más idóneo, expedito y eficaz para poner la decisión en comunicación de los afectados, en atención a las circunstancias del caso concreto. También quiere decir lo anterior que, si bien el juez de tutela puede seguir las reglas prescritas por el Código de Procedimiento Civil para efectuar las notificaciones, no necesariamente está obligado a seguir el orden y el procedimiento allí dispuestos para llevar a cabo las notificaciones a las que haya lugar, puesto que no siempre será ése el curso de acción más expedito para lograr esta finalidad; es decir, en materia de tutela, no es siempre necesario seguir las reglas sobre notificación prescritas por el estatuto procesal civil, puesto que el juez cuenta con la potestad de señalar el medio de notificación que considere más idóneo en el caso concreto, siempre que el medio escogido sea eficaz, y la notificación se rija por el principio de la buena fe.”

providencia. Lo anterior no se traduce obviamente, que en el eventual escenario en el cual la efectiva integración del contradictorio se torne particularmente difícil, el juez se encuentre frente a una obligación imposible. No obstante, en aras de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa de aquel contra quien se dirige la acción, el juez deberá actuar con particular diligencia; así, pues, verificada la imposibilidad de realizar la notificación personal, el juez deberá acudir, subsidiariamente, a otros medios de notificación que estime expeditos, oportunos y eficaces”.

6. Argumentos de índole similar fueron expuestos por la Corte en la sentencia C-641/02 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), a propósito de la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 187 de la Ley 600 de 2000 (anterior Código de Procedimiento Penal), en el sentido de que la ejecutoria de las sentencias que resuelven los recursos de apelación o de queja contra las providencias interlocutorias, la consulta, la casación, salvo cuando se sustituya la sentencia materia de la misma, y la acción de revisión, quedan ejecutoriadas el día en que sean suscritas por el funcionario correspondiente, siempre y cuando se haya surtido la notificación de la decisión. En esta decisión, la Sala Plena resaltó que la administración de justicia, en los términos del artículo 228 C.P., constituye una modalidad de función pública y, por lo tanto, está sometida al cumplimiento del principio de publicidad. Sobre el particular, la sentencia en comento señaló:

“16. De conformidad con lo anterior, a partir de las regulación de la Carta Fundamental (artículos 29 y 228), en torno al debido proceso en las actuaciones judiciales surge la publicidad como uno de sus principios rectores, en virtud del cual, el juez tiene el deber de poner en conocimiento de los sujetos procesales y de la comunidad en general, los actos que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación, sanción o multa, teniendo en cuenta que su operancia no constituye una simple formalidad procesal, sino un presupuesto de eficacia de dicha función y un mecanismo para propender por la efectividad de la democracia participativa . Con todo, el mismo texto constitucional legitima que se establezcan mediante ley, excepciones al conocimiento de ciertos documentos o actuaciones públicas, para que a través de un juicio de ponderación constitucional, se otorgue prioridad al principio de reserva (C.P. art. 74), como sucede con la etapa de instrucción en un juicio criminal.

A este respecto, la Corte ha tenido la oportunidad de señalar que: *“...El Estado de derecho se funda, entre otros principios, en el de la publicidad, el cual supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídica exigen que las*

personas puedan conocer, no sólo la existencia y vigilancia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptados, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin...". (Sentencia C-957 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis).

17. Precisamente, el artículo 29 de la Constitución Política determina que el principio de publicidad constituye una garantía mínima del debido proceso en las actuaciones públicas y, especialmente, en las judiciales, cuando categóricamente afirma que toda persona tiene derecho a *“un debido proceso público”*. Precepto constitucional que a su vez se incorpora como pilar fundamental de la administración de justicia y, en general, de la función pública, de conformidad con lo previsto en los artículos 209 y 228 de la Carta Fundamental.

7. En conclusión, la publicidad de las actuaciones que adelantan las autoridades, judiciales y administrativas, es una condición que garantiza la efectividad del derecho de defensa. Ello en tanto la validez constitucional de los procesos destinados a determinar la creación, modificación o extinción de un derecho o una obligación, se basa, en otros aspectos, en la posibilidad que los afectados por la medida puedan controvertir los presupuestos en que se fundó la decisión respectiva, facultad que depende ineludiblemente de la notificación del acto correspondiente. Igualmente, del principio de publicidad se deriva una cualificación de esos procesos administrativos y judiciales, en el sentido que deben garantizar, a través de los mecanismos procedimentales necesarios, que la notificación sea eficaz, de manera tal que el interesado pueda oponerse -material y suficientemente-, a la decisión respectiva.

Los procedimientos policivos deben contar con instrumentos idóneos para la publicidad de los actos administrativos

8. La competencia de las autoridades locales para imponer sanciones por infracción del régimen urbanístico y de obras es una expresión propia del ejercicio de la función de policía administrativa. En tal sentido, es innegable que a esa actividad, en tanto ejercicio de la función pública, le son predicables los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, previstos en el artículo 209 de la Constitución.

Conforme al marco de referencia expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, se ha demostrado que el goce efectivo del derecho de defensa se concreta, en el ámbito propio de la actuación administrativa, en la satisfacción del principio de publicidad de los actos, a través de la utilización de los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para la notificación de los

mismos. A su vez, se ha contemplado que estos instrumentos, para que resulten admisibles desde la perspectiva constitucional, deben tener el grado de eficacia e idoneidad suficiente para que los interesados en la medida correspondiente puedan ejercer su facultad de contradicción.

9. Decisiones anteriores de la Corte, bajo esa perspectiva, han enfatizado la necesidad de que los procedimientos policivos cuenten con instrumentos de notificación eficaz a los interesados en las medidas adoptados en ellos, que garanticen el ejercicio del derecho de defensa al interior en la actuación administrativa. Este es el caso de la sentencia T-051/99 (M.P. Fabio Morón Díaz), en la que un grupo de propietarios de sendos apartamentos consideraron que había sido vulnerado su derecho de defensa, puesto que dentro de un trámite policivo seguido en contra de los constructores del edificio, se ordenó la demolición de su fachada sin que hubieran sido notificados de la actuación o se les hubiera permitido participar en la misma, a pesar que requirieron a la autoridad de policía en ese sentido. La Corte consideró que los citados propietarios eran terceros con interés legítimo en la actuación policiva, razón por la cual resultaba contrario a su derecho al debido proceso que la autoridad administrativa hubiera omitido notificarles la actuación, bien sea personalmente o a través de edicto e, igualmente, se hubiera negado sistemáticamente a permitirles hacerse parte en la actuación. Los argumentos que expresó la Corte en esa oportunidad fueron los siguientes:

“Si bien, de conformidad con lo establecido en el Código de Policía de Santa Fe de Bogotá¹⁶, los procedimientos policivos, entre ellos la querella, incluyen como partes de la misma al querellante, que puede ser cualquier persona y al presunto infractor, ello no quiere decir que sean los únicos que puedan acreditar un interés legítimo, razón por la cual la autoridad administrativa que lo impulsa y desarrolla, en el caso que nos ocupa el alcalde local, no puede invocar una interpretación restrictiva de las normas para rechazar a terceros que acreditan un interés legítimo, en la medida en que se verán directamente afectados por las decisiones que la misma adopte.

Es claro, que desde un principio la autoridad local se rehusó a admitir a los propietarios de los apartamentos del edificio, como partes interesadas y legitimadas para defender sus intereses y presentar pruebas que desvirtuaran la infracción que se le atribuía a la empresa constructora, y que por lo mismo no procedió a la notificación de las diligencias que ordenó dentro del proceso de querella, como en efecto lo comprobaron los jueces de segunda instancia que en sede de constitucionalidad conocieron de las acciones de tutela que se originaron en los mismos hechos, no

¹⁶ Acuerdo No. 18 de 1989, expedido por el Concejo de Bogotá D.E.

obstante que ellos invocaron el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la C.P.

En el caso que se revisa, todos los propietarios de los apartamentos que hacen parte del edificio objeto de la querella, coinciden en afirmar que nunca fueron notificados, ni personalmente ni por edicto, de las actuaciones de la alcaldía, pues señalan que los avisos que ésta alega haber colocado en el edificio, de haberlo sido porque ellos nunca los vieron, no se adecuan a los parámetros señalados por el Código de Policía para el efecto.

Tampoco en el expediente se encuentra prueba alguna que demuestre que la demandada procedió a esas notificaciones, lo único que ésta remitió al proceso de tutela que se revisa fue fotocopia de un aviso cuyo recibo niegan los propietarios y habitantes del edificio, en el cual no aparece firma alguna que permita verificar que fue recibido o conocido tal como lo asegura la accionada, situación que confirma la administradora del inmueble, quien negó expresamente tal hecho en la diligencia de inspección que realizó el Despacho del Magistrado Sustanciador”

(...)

Precisamente, sobre la obligatoriedad, importancia y el alcance de las notificaciones a terceros interesados en los procesos judiciales y administrativos, esta Corporación ha manifestado que ellos acreditan un interés legítimo, que exige de las autoridades, en este caso administrativas, que den pleno cumplimiento a los principios de publicidad y contradicción del proceso, para lo cual es imperativo que los notifiquen, con las formalidades y solemnidades que dicho acto demanda, de las diligencias que en desarrollo del mismo se surtan”

Conforme lo expuesto, la Corte estableció que la protección del derecho al debido proceso en los procesos policivos que imponen sanciones por imposición del régimen urbanístico y de obras, conlleva la obligación de la autoridad correspondiente de (i) notificar la existencia del trámite y sus distintas diligencias, a los terceros interesados, como son los propietarios y residentes de los inmuebles afectados; y (ii) permitir la participación en el proceso de los mismos, cuando estos requieran a la autoridad para ese efecto. Para cumplir con estas condiciones, la autoridad de policía deberá utilizar mecanismos de comunicación de los actos y las formalidades previstas por el ordenamiento jurídico, que permitan el ejercicio efectivo de la facultad de contradicción de esas actuaciones.

Caso concreto

10. La actora considera que las entidades demandadas vulneraron su derecho de defensa, puesto que (i) pretermittieron la notificación personal del inicio del trámite policivo por infracción al régimen urbanístico y de obras, a pesar que tenía la condición de tercera interesada en el proceso administrativo, debido a que habita el inmueble junto con sus menores hijos y fue la anterior propietaria del predio, siendo responsable ante el nuevo dueño de los vicios jurídicos del bien transferido; y (ii) adelantó la actuación en contra de Santiago Pardo Ramírez, quien no es el propietario del predio en que se ubica la construcción objeto de la sanción.

Para resolver el caso concreto, el primer aspecto que la Sala debe analizar es el de las reglas para la notificación de las actuaciones administrativas que imponen sanciones en razón del desconocimiento del régimen urbanístico y de obras, a fin de determinar si ese régimen jurídico fue pretermittido para el caso particular de la ciudadana Perdomo Navarro y sus menores hijos.

11. El artículo 103 de la Ley 388/97, modificado por el artículo 1º de la Ley 810/03, dispone que toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores.

La misma norma establece que en los casos en que se advierta que la construcción carece de licencia o que la actuación urbanística no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida de suspensión inmediata de las obras, hasta que se acredite que han cesado las causas que dieron lugar a la imposición de la medida. Del mismo modo, la disposición consagra que para el caso particular del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de esa entidad territorial. A su vez, el artículo 104 *ejusdem*, modificado por el artículo 2º de la Ley 810/03 adscribe a las mismas autoridades la competencia para imponer las sanciones derivadas de las infracciones urbanísticas, que comprenden tanto multas como demoliciones. Por último, el artículo 108 de la Ley 388/97 establece que la imposición de las sanciones previstas en este capítulo las autoridades competentes observarán los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo, en cuanto sean compatibles con lo establecido en esa ley.

En concordancia con las normas citadas, el artículo 91 del Decreto Ley 1421/93 –Estatuto Orgánico de Bogotá-, confiere a los alcaldes locales la

competencia para imponer las sanciones económicas y de otro orden que establezcan las normas urbanísticas vigentes. Esta norma es replicada por el numeral 13.3. del artículo 193 del Acuerdo Distrital 79/03 – Código de Policía de Bogotá, que radica en los alcaldes locales la competencia para conocer, en primera instancia, de los procesos por comportamientos contrarios a las reglas de convivencia ciudadana en materia de licencias y especificaciones técnicas, de construcción y urbanística, de acuerdo con la Ley 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial, que den lugar a la imposición de una de las medidas correctivas de suspensión, demolición o construcción de obra.

Respecto al procedimiento aplicable para la imposición de las sanciones mencionadas, el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo establece que cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma. La disposición establece, igualmente, que en estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35 del C.C.A. En ese sentido, en tal procedimiento *(i)* el funcionario deberá comunicar la actuación a los terceros determinados que pueden estar directamente relacionados con el resultado de la decisión, con el fin de que comparezcan al trámite y hagan valer sus derechos. Para este efecto, la autoridad deberá enviar la citación correspondiente por correo a la dirección que se conozca, si no existe otro medio más eficaz (Art. 14 C.C.A.); *(ii)* podrán decretarse y practicarse pruebas y allegar informaciones, de oficio o a petición del interesado (Art. 34 C.C.A.) y *(iii)* habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares. En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite. (Art. 35 C.C.A.)

12. El régimen jurídico descrito en los apartados precedentes permite a la Sala concluir que, en el marco de los procesos policivos por violación del régimen urbanístico y de obras, las autoridades territoriales (los alcaldes locales en el caso particular del Distrito Capital), están obligados a notificar la actuación administrativa correspondiente a los terceros que acrediten las condiciones de *(i)* ser determinados; y *(ii)* tener un interés directo en el resultado de la decisión. Para cumplir con esta finalidad, la autoridad deberá enviar una comunicación a la dirección que se conozca, si no existe otro medio más eficaz para poner en conocimiento el trámite correspondiente. A partir de esa comunicación, los terceros podrán hacerse parte de la actuación administrativa y ejercer su derecho de defensa.

El mismo régimen legal permite identificar los atributos de los terceros determinados con interés legítimo en el trámite de imposición de sanciones por violación del régimen urbanístico. Así, la Administración debe

comunicar la actuación al *responsable de la obra*, en los términos del artículo 103 de la Ley 388/97. Además, en tanto las sanciones involucran afectaciones concretas al inmueble, en especial cuando se impone la demolición de la construcción, también deberá notificarse al propietario inscrito del bien o de los inmuebles que resultaren afectados por esa medida, como se demostró en el caso estudiado por la Corte en la sentencia T-051/99, antes descrita.

13. Para el asunto de la referencia, se observa que la Alcaldía Local de Usaquén inició y concluyó un proceso policivo por violación del régimen urbanístico y de obras en contra de Santiago Pardo Ramírez, en su condición de responsable de la construcción y propietario del predio correspondiente. En dicho trámite, el ciudadano Pardo Ramírez ejerció su defensa respecto de las faltas que se le endilgaron y fue sancionado con la imposición de multa y la orden de demolición del inmueble.

Analizadas las pruebas remitidas a esta Corporación por la Subsecretaría Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat, se advierte que existe contradicción entre las decisiones adoptadas por la Alcaldía Local de Usaquén y una de las pruebas técnicas practicadas por la Subdirección de Prevención y Seguimiento de la Secretaría mencionada. En efecto, conforme se evidencia en el plano reproducido en los antecedentes de esta decisión, la construcción objeto de sanción está ubicada en el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 50N-20270371 y no en el inmueble con matrícula inmobiliaria 50N-20296182, este sí de propiedad de Santiago Pardo Ramírez.

Este yerro lleva a concluir que existe una irregularidad en el trámite de la actuación policiva, consistente en la errónea identificación del predio donde se encuentra la edificación. Empero, debe advertirse de antemano que el error de los funcionarios distritales se restringe a la ubicación del predio, más no de la construcción en sí misma considerada, pues de acuerdo al material probatorio recolectado por la Sala y el contenido en la actuación policiva, se colige que:

13.1. Existe una sola construcción, edificada para servir de vivienda a Santiago Pardo Ramírez, Liliana Perdomo Navarro y sus menores hijos. Esta afirmación encuentra sustento en las afirmaciones realizadas por la actora en su escrito de tutela y en lo expresado por la apoderada del ciudadano Pardo Ramírez, quien al absolver los descargos ante la Asesoría de Obras de la Alcaldía Local de Usaquén, indicó que su representado había construido una casa de habitación para su uso.¹⁷ A su vez, este hecho se corrobora por lo expuesto por la actora, en el sentido de que el predio contiguo, con matrícula inmobiliaria 50N-20296182 era una zona verde sin construcciones.

¹⁷ Folio 90 del cuaderno 2.

13.2. El responsable de la construcción es Santiago Pardo Ramírez, pues así lo expresó ante la Alcaldía Local de Usaqué, ante la cual fungió como parte querellada dentro de la actuación administrativa que lo declaró infractor del régimen urbanístico y de obras. Además, ni la actora ni las entidades que concurrieron al trámite de tutela negaron la veracidad de esa condición. Nótese que tanto en el escrito de tutela como la impugnación del fallo de primera instancia, la accionante no cuestiona la calidad adscrita por las autoridades distritales al ciudadano Pardo Ramírez sino que, antes bien, insiste en que él no debió notificársele exclusivamente de la actuación, sino también a ella, como anterior propietaria del bien.¹⁸

14. Aplicadas las reglas previstas en el artículo 28 C.C.A. y advertido el error en la identificación del predio, la Sala advierte que la Alcaldía Local de Usaqué estaba en la obligación legal de comunicar la actuación administrativa al responsable de la construcción, esto es, Santiago Pardo Ramírez y al propietario del bien al momento de iniciar el trámite. A este respecto, se encuentra que la actuación administrativa inició en noviembre de 2004, con el reporte efectuado por la Subsecretaría de Control de Vivienda a la Alcaldía Local de Usaqué. En ese momento, el propietario inscrito del bien era la sociedad comercial Leasing de Crédito S.A. – Helm Financial Services, quien adquirió el derecho de dominio por parte de Liliana Perdomo Navarro, a través de escritura pública registrada el 14 de julio de 2004, como puede corroborarse en la anotación 2 del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente a la matrícula 50N-20270371.¹⁹

Así las cosas, la Alcaldía Local de Usaqué no estaba en la obligación de enviar comunicación postal sobre la existencia del trámite administrativo a la ciudadana Perdomo Navarro, pues al momento de iniciar la actuación se carecía de elementos de juicio para identificar su condición de tercero determinado con interés directo en el resultado del proceso. En efecto, no expresó a la autoridad administrativa su condición de responsable la obra, de la manera conjunta con Santiago Pardo Ramírez, ni tampoco era la propietaria inscrita del predio.

Sobre este último particular, la Sala considera que al argumento planteado por la actora, según la cual su carácter de interesada directa en el trámite administrativo se derivaba de la condición de anterior propietaria del predio y, por ende, responsable ante el nuevo dueño de los vicios jurídicos del bien vendido, carece de sustento jurídico. Ello en razón a que en este evento no se está ante un interés directo, sino apenas mediato, pues para que se deriven los

¹⁸ Así, en el escrito de impugnación la actora expone que el “... artículo 104 de la Ley 388 de 1997 dispone quienes serán acreedores de las sanciones urbanísticas, indicando la sanción aplicable a cada caso en particular, pero en ningún aparte limita el derecho del propietario del predio sobre el cual se encuentra la obra de participar en la investigación adelantada. || Es lógico, que el propietario del predio tenga un interés legítimo en el resultado de la actuación administrativa, por cuanto esta lo afecta directamente y pone en riesgo su patrimonio.” Folio 59 del cuaderno 2.

¹⁹ Folio 89 del cuaderno 2.

efectos del saneamiento a los que refiere la demandante, debe acreditarse (i) que las consecuencias de la actuación administrativa sean de tal entidad que configuren los vicios que obligan al saneamiento por parte del vendedor del inmueble; y (ii) que el comprador, en ejercicio de su libertad y autonomía, decida iniciar las acciones judiciales tendientes a obtener ese saneamiento. Así, de aceptarse la tesis de la actora, la autoridad administrativa estaría obligada a notificar de la actuación a cada uno de los anteriores propietarios del bien, en tanto posibles obligados al saneamiento, en caso que las sanciones impuestas afecten el derecho de dominio respecto del inmueble. Una interpretación de esta naturaleza, a juicio de la Corte, se muestra irrazonable y contraria a la índole jurídica propia de las actuaciones administrativas destinadas a salvaguardar el uso apropiado del suelo urbano.

15. Empero, en contra de lo expresado puede argumentarse que el interés legítimo de la actora deviene de su condición de habitante del inmueble afectado por la medida. Por ende, habida cuenta que la decisión de la Administración Distrital involucra la orden de demolición de la obra que constituye su vivienda, las resultas del trámite tienen un efecto directo en sus intereses y en el de sus hijos menores. La Corte comparte ese argumento, pero discrepa de las consecuencias que le adscribe la accionante, como pasa a explicarse.

Los residentes en un inmueble, destinado a vivienda, objeto de sanción por infracción del régimen urbanístico y de obras, que no tienen la condición de propietarios inscritos ni de responsables de la construcción infractora, pueden ser considerados como terceros con interés legítimo, únicamente en el evento que la sanción incorpore la demolición del bien u otro acto que afecte las facultades de uso y habitación. Empero, estos terceros no tendrán la condición de terceros *determinados*, amén de la imposibilidad que la autoridad administrativa conozca la identidad de los afectados.

El régimen jurídico aplicable al registro de los contratos y actos jurídicos relativos a bienes inmuebles, restringe la inscripción de los mismos a aquellos que constituyen limitaciones al derecho de dominio, como sucede con la compraventa, el usufructo, la imposición de medidas de embargo, etc., al igual que otras actuaciones relacionadas como la imposición de gravámenes, entre ellas las hipotecas y las anticresis. No obstante, existen multiplicidad de relaciones jurídicas y de hecho que permiten la utilización del bien (arrendamiento, comodato, posesión, mera tenencia), las cuales no están sujetas a registro. Por ende, las autoridades administrativas no están posibilitadas para identificar a los terceros con interés legítimo, razón por la cual en estos casos no se cumple el criterio de *determinación* al que hace referencia el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo.

Sin embargo, este argumento no enerva la obligación de la Administración de permitir el conocimiento de la actuación administrativa a esos terceros

legítimos no determinados. En estos casos, habida cuenta de la imposibilidad fáctica de surtir la notificación personal o mediante comunicación postal (pues no se conoce la identidad del tercero), el mecanismo idóneo de publicidad de los actos consistirá en el uso de instrumentos sobre la materialidad del bien inmueble objeto de la investigación administrativa, como es el caso del aviso. En efecto, esta modalidad de notificación, que prevé el ordenamiento, permite a los afectados con la medida, que tienen la calidad de terceros indeterminados, conocer la existencia de la actuación administrativa y, si así lo deciden, hacerse parte en la misma, poniendo de presente a la autoridad su condición de terceros con interés legítimo en el resultado de la actividad de la Administración.

Acerca de esta materia, la jurisprudencia de esta Corporación ha avalado la constitucionalidad, dentro del procedimiento civil, de la notificación a través de aviso en los casos en que, como sucede en el presente asunto, la notificación personal no es posible. Ello a condición que ese mecanismo de publicidad de los actos procesales garantice el ejercicio del derecho de defensa y contradicción. Por ende, no resultaba acertado sostener que el único mecanismo de notificación compatible con el derecho al debido proceso era el de carácter personal. Así, en la sentencia C-783/04 (M.P. Jaime Araújo Rentería), el Pleno de la Corte consideró que aunque la notificación personal era el instrumento que garantizaba, en mayor medida el derecho de contradicción y defensa, ello no implicaba la inconstitucionalidad de otros instrumentos de notificación previstos por el legislador. Al respecto, expresó los argumentos siguientes:

“Ello significa que el legislador otorga un tratamiento de favor a la notificación personal, por ser la que otorga la mayor garantía de que el demandado conozca en forma cierta la existencia del proceso y ejerza su derecho de defensa, pero no la acoge como única, con exclusión de modalidades de carácter subsidiario, ya que, si lo hiciera, entraría la administración de justicia y desfavorecería el logro de la convivencia pacífica consagrada en el preámbulo de la Constitución.

(...)

7. Así mismo, en relación con la supuesta violación de los derechos de defensa y debido proceso puede señalarse lo siguiente:

i) De conformidad con lo dispuesto en el Art. 83 de la Constitución, en virtud del cual las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas, debe entenderse que la dirección del lugar de habitación o de trabajo del demandado que suministra el demandante es verdadera.

ii) El servicio postal a través del cual se envían la citación y el aviso de notificación es autorizado por el Estado y está sometido a controles por parte del mismo, lo cual permite considerar que es serio y confiable.

iii) Al llegar la citación al lugar de residencia o de trabajo del demandado lo lógico y lo normal es que éste tenga conocimiento de su contenido en forma inmediata o en un tiempo breve, ya que el mismo y sus allegados por razones personales o laborales, como todas las personas, saben que las relaciones con la Administración de Justicia son importantes, tanto por la carga de atención y defensa de los propios derechos ante ella como por la exigencia constitucional de colaborar para su buen funcionamiento, por causa del interés general, establecida en el Art. 95, Num. 7, superior.

Con base en dicho conocimiento, el demandado puede decidir libremente si comparece al despacho judicial a notificarse personalmente o se notifica posteriormente, en el lugar donde reside o trabaja y sin necesidad de desplazarse, por medio del aviso como mecanismo supletivo.

En esta forma, la práctica de la notificación personal depende exclusivamente de la voluntad del demandado. En este sentido no es válido jurídicamente afirmar que las disposiciones impugnadas, al prever la notificación subsidiaria por aviso, presumen la mala fe de aquel, pues sólo le otorgan la posibilidad de notificarse en una u otra de las mencionadas formas.

Por el mismo aspecto, en lo concerniente a la pretensión de la demandante de que tanto la citación como el aviso de notificación sean entregados en forma directa al demandado, y no a cualquier persona en el lugar de destino, pues a su juicio sólo en esa forma se garantiza el derecho de defensa de aquel, puede señalarse que es una condición innecesaria y desproporcionada a la luz de la finalidad de la notificación, esto es, hacer saber el contenido de la providencia, y, por tanto, no es aceptable.

(...)

Por otra parte, la Corte recalca que el supuesto normativo de la notificación por aviso es la imposibilidad de practicar la notificación personal, de acuerdo con el texto de la primera parte del primer inciso del Art. 320 demandado, en virtud del cual *“[c]uando no se pueda hacer la notificación personal al demandado del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, o la del auto que ordena citar a un tercero, o la de cualquiera otra providencia que se deba realizar personalmente, se hará por medio de aviso (...)”*, lo cual significa que en primer lugar

se debe cumplir el trámite para ese efecto, contemplado en el Art. 315, también demandado, del mismo código y que sólo en caso de que este último resulte fallido se podrá acudir al trámite de la notificación por aviso.

Por lo anterior, puede considerarse que las normas demandadas no quebrantan el derecho de defensa ni el derecho al debido proceso del demandado, ni infringen tampoco los principios de justicia y buena fe.” (Subrayas originales).

Como se observa, la Corte parte del supuesto que ante la imposibilidad de realizar la notificación personal del demandado, la notificación supletiva a través del mecanismo de aviso es una medida razonable, en tanto (i) es compatible con el ejercicio del derecho de defensa, pues es un instrumento adecuado para comunicar la apertura del proceso civil; (ii) no restringe injustificadamente el derecho del demandado de conocer los actos procesales, pues sólo opera en los eventos en que no es viable la notificación personal.

16. En criterio de la Sala, las reglas jurisprudenciales expuestas son *mutatis mutandis* aplicables al procedimiento policivo por infracción del régimen urbanístico y de obras. En apartado precedente se indicó que la exigencia de la notificación mediante comunicación postal sobre el inicio de la actuación administrativa, resulta exigible respecto del responsable de la construcción, el propietario del predio y los terceros *determinados* que tengan interés directo en el resultado de dicha actuación. En contraste, respecto de aquellos terceros *indeterminados*, que por esa condición no pueden ser objeto de notificación, resulta admisible la notificación por aviso, en tanto esta resulte eficaz para garantizar su derecho de contradicción y defensa. Igualmente, debe aclararse que el caso propuesto, la notificación personal no resulta aplicable, puesto que no se trata de una decisión que pone fin a la actuación administrativa (Art. 44 C.C.A.)

17. Para el caso propuesto, la Corte encuentra que a pesar que existe evidencia que llevaría a concluir que las autoridades distritales incurrieron en un error en la identificación del predio objeto de la infracción al régimen urbanístico y de obras, este carece de la identidad suficiente para vulnerar el derecho a la defensa de la ciudadana Perdomo Navarro.

Como se demostró en el fundamento jurídico 15, la actora tiene el carácter de tercero *indeterminado*, con interés legítimo dentro del proceso policivo. Ello debido a que su condición de simple tenedora del inmueble impide que la Administración hubiera podido identificarla y, de esta manera, efectuar la comunicación prevista en el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo. Por ende, con base en los argumentos expuestos anteriormente, la protección del derecho de defensa de los terceros indeterminados se logra a partir de mecanismos de notificación que, al

imponerse en la materialidad del inmueble afectado, se muestren aptos para que quienes tengan una relación jurídica o fáctica con el bien –distinta a aquellas susceptibles de registro inmobiliario- puedan conocer la existencia de la actuación administrativa.

Las pruebas que obran en el trámite policivo demuestran que existieron tres modalidades de notificación de la actuación administrativa, que sirvieron para que los terceros indeterminados advirtieran la existencia de ese trámite, como pasa a explicarse.

17.1. El primero, fue la *Visita de Verificación de la Actuación Administrativa*, efectuada el 28 de marzo de 2005 y atendida por Santiago Pardo Ramírez, en su condición de responsable de la obra. En ella se demostró que en el predio se edificaba una vivienda, de la cual estaba avanzada en un 80% o no presentaba ni valla informativa ni licencia de construcción. Como se observa, en esta oportunidad funcionarios de la oficina Asesora de Obras de la Alcaldía Local de Usaquén se dirigieron al predio, informaron al responsable de la obra sobre la naturaleza de la visita y del trámite administrativo y adoptaron las conclusiones antes citadas.²⁰

17.2. El segundo fue el sellamiento de la construcción. En este caso se observa que la Alcaldía Local de Usaquén, luego de valorar el informe derivado de la visita de verificación y conforme lo regulado en el artículo 86 del Decreto 1421/93 y la Ley 388/97, decidió, mediante Acta del 15 de mayo de 2005, *“SUSPENDER Y SELLAR TODO TIPO DE OBRAS que se estén adelantando en los inmuebles anteriormente señalados, hasta tanto sea presentada la licencia de construcción al Despacho de la Alcaldía Local de Usaquén Asesoría de Obras”*. Del mismo modo, se determinó que para el cumplimiento de la anterior orden, *“se oficiará al comandante de la estación de Policía de Usaquén para que proceda a la colocación de los sellos en la obra anteriormente señalada. Lo anterior no obsta para que este Despacho también pueda adelantar la respectiva orden de sellamiento.”*²¹ Así, en cumplimiento de esta decisión administrativa, el Grupo de Gestión Jurídica de la Alcaldía Local adelantó la diligencia de sellamiento de las obras. En el acta correspondiente se indicó que *“[u]na vez en el sito objeto de la medida de sellamiento se hace presente Luis Eduardo Bermúdez quien se identificó con la cédula de ciudadanía # 14.932.913 de Cali, a quien se le informan los motivos por los cuales se procede a ejecutar la medida de sellamiento y se le informa que debe suspender inmediatamente las obras, y que no debe continuar con las mismas hasta tano se profiera la orden de levantamiento de sellamiento. Acto seguido se procede a imponer los sellos respectivos.”*²²

²⁰ Copia del Acta correspondiente se encuentra en el folio 53 del cuaderno 2.

²¹ Folio 54 del cuaderno 2.

²² Folio 56 del cuaderno 2.

A este último respecto, es pertinente resaltar que el responsable de la obra ignoró la orden de la autoridad administrativa y continuó adelantando la construcción de la vivienda, razón por la cual fue objeto de amonestación en privado y compromiso de cumplir con las normas de convivencia ciudadana. Ello se constata en los informes del 18 de mayo de 2005 y del 24 de mayo del mismo año, remitidos a la Alcaldesa Local de Usaquén por parte de, respectivamente, el comandante del Centro de Atención Inmediata – CAI de Verbenal y el comandante de la Estación Primera de Policía de Usaquén.²³

17.3. El tercero fue el aviso fijado en la construcción por parte de la Asesoría de Obras de la Alcaldía Local del Usaquén, cuyo texto es el siguiente:

“AVISA: Que dentro de la Actuación Administrativa No. 3958-2005 por CONTRAVENCIÓN AL RÉGIMEN URBANÍSTICO, EN RELACIÓN CON LAS OBRAS ADELANTADAS EN EL INMUEBLE UBICADO EN LA AVENIDA CARRERA 7 No. 237-21 PREDIO DE LA PARCELACIÓN LA FLORESTA DE LA SABANA DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ, siendo la parte Administrada SANTIAGO PARDO Y/O PROPIETARIO DEL INMUEBLE, se profirió el Auto de fecha 21 de Abril de 2005, mediante el cual se ordena: CÍTESE A DILIGENCIA DE DESCARGOS AL SEÑOR(A) RESPONSABLE LAS OBRAS Y/O TITULAR DEL DERECHO DE PROPIEDAD DEL INMUEBLE OBJETO DE ESTAS DILIGENCIAS A FIN DE SER ESCUCHADO Y REQUIÉRASELE PARA QUE APORTE LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN. Firmado: ÓSCAR DARÍO RODRÍGUEZ CEPEDA Alcalde Local de Usaquén.

TENIENDO EN CUENTA LO ANTERIOR, E IGUALMENTE QUE DENTRO DE LAS PRESENTES DILIGENCIA OBRA CITACIÓN REMITIDA MEDIANTE CORREO CERTIFICADO AL SEÑOR SANTIAGO PARDO Y/O PROPIETARIO DEL INMUEBLE UBICADO EN LA AVENIDA CARRERA 7 No. 237-21 PREDIO DE LA PARCELACIÓN LA FLORESTA DE LA SABANA DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C., EL CUAL ES OBJETO DE QUEJA Y/O RESPONSABLE DE LAS OBRAS ADELANTADAS EN DICHO INMUEBLE, COMPAREZCA AL DESPACHO DE LA ASESORÍA DE OBRAS DE LA ALCALDÍA LOCAL DE USAQUÉN UBICADO EN LA CARRERA 7 No. 118-23 DE BOGOTÁ D.C., A RENDIR DILIGENCIA DE DESCARGOS EL DÍA LUNES DE 8:30 P.M. (*sic*), A 12:00 M, O EL DÍA MIÉRCOLES DE 8:30 A.M. A 12:00 M, O EL DÍA VIERNES DE 8:30 AM. A 12:00 M. INMEDIATAMENTE SIGUIENTES A LA FIJACIÓN DEL PRESENTE AVISO. IGUALMENTE SE LE SOLICITA

²³ Folios 58 y 59 del cuaderno 2.

COMPARECER CON COPIA DE LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y COPIA DE LOS PLANOS APROBADOS DENTRO DE LA MISMA PARA LAS OBRAS ADELANTADAS EN EL INMUEBLE MATERIA DE LA PRESENTE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. LO ANTERIOR A FIN DE QUE PUEDA EJERCER SU DERECHO DE DEFENSA, CONFORME A LO ESTIPULADOS EN LOS ART. 34 Y 35 DEL DECRETO 01 DE 1984.”²⁴

En el documento citado consta, de igual modo, que el aviso fue fijado el 20 de septiembre de 2005 a las 4:20 P.M., para lo cual el funcionario notificador certificó que el aviso fue fijado en el lugar en él indicado y que copia del mismo fue entregada a Rodolfo Gutiérrez López, identificado con cédula de ciudadanía 79.874.826.

18. La Sala extrae varias conclusiones de esta última actuación, las cuales resultan nodales para resolver el problema jurídico materia de la presente sentencia. En efecto, se advierte que la Alcaldía Local de Usaquén (i) estableció una citación genérica al propietario del bien y/o responsable de la obra, con el fin que se hicieran parte en la querella policiva por violación del régimen urbanístico y de obras; (ii) envió la comunicación de que trata el artículo 28 C.C.A. a Santiago Pardo Ramírez y/o el propietario del bien; y (iii) fijó en la construcción un aviso en que el expresaba nuevamente estos requerimientos, dirigidos tanto al ciudadano Pardo Ramírez, como al responsable de la obra y al propietario del predio correspondiente.

Vistas así las modalidades de notificación adelantadas por la entidad demandada, resulta irrazonable sostener que la actora no tuvo oportunidad de conocer la existencia del trámite. Además, tampoco concurre prueba de que la actora haya intentado participar en la actuación administrativa y las autoridades respectivas le hubieran negado la posibilidad de ejercer su derecho de defensa. Así, resulta imperativo para la Sala concluir que a pesar de que existen elementos de juicio que llevan a considerar que la Administración erró en la identificación del predio, en todo caso se utilizaron instrumentos de notificación (comunicaciones postales enviadas al bien e fijación de aviso) y se ejercieron otras acciones propias de la actuación administrativa, que permitían a los terceros interesados, determinados e indeterminados, advertir la existencia del trámite, a fin de concurrir al mismo y ejercer su derecho de defensa.

En este orden de ideas, se encuentra que la actuación adelantada por la Alcaldía Local de Usaquén otorgó espacios suficientes, adecuados y conducentes para que la ciudadana Perdomo Navarro conociera que la Administración Distrital adelantaba un proceso policivo por violación del régimen urbanístico y de obras, por lo cual tuvo su alcance las herramientas

²⁴ Cfr. Folio 68 del cuaderno 2.

necesarias para hacerse parte en el proceso y ejercer su derecho de defensa, bien de manera conjunta con Santiago Pardo Ramírez –responsable de la obra- o con exclusión de este. Además, debe insistirse en que la accionante tiene dentro del proceso policivo la condición de tercera indeterminada, amén de carecer de la condición de propietaria inscrita, por lo que no era viable exigir a la Administración la comunicación con identificación plena del presunto afectado con el resultado de la actuación policiva.

En consecuencia, en el asunto de la referencia no existe sustento que acredite la violación del derecho al debido proceso. De la misma manera, la Sala considera que no resulta pertinente realizar un análisis particular de la presunta afectación del derecho a la vivienda de la actora y sus menores hijos, puesto que este solo sería viable si se hubiera comprobado el ejercicio de una actividad arbitraria por parte de la Administración Distrital, la cual hubiera impedido, de forma material y significativa, el ejercicio del derecho de defensa a la ciudadana Perdomo Navarro. Como se ha demostrado en esta providencia, la Alcaldía Local de Usaquén llevó a cabo las actuaciones necesarias para poner en conocimiento de los interesados la actuación administrativa, por lo que tal arbitrariedad carece de soporte fáctico y jurídico.

Por lo tanto, con base en las anteriores consideraciones, la Corte confirmará la sentencia de tutela de segunda instancia, que negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por Liliana Perdomo Navarro.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta decisión, la sentencia proferida el 29 de julio de 2008, por el Juzgado Cuarenta y Cinco Penal del Circuito de Bogotá D.C.

SEGUNDO Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado Ponente
Presidente de la Sala

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General