

Sentencia T-210/10

ACCION DE TUTELA-Procedencia contra decisiones adoptadas en procesos policivos de restitución de bienes públicos cuando se esta frente a un perjuicio irremediable

BIENES DE USO PUBLICO-Caso en que se reconoce el pago de mejoras hechas por los ocupantes de un bien inmueble uso público objeto de proceso policivo de restitución

ESPACIO PUBLICO-Facultad de adelantar acciones tendientes a recuperar el espacio público ocupado irregularmente no es ilimitada

La facultad de adelantar acciones tendientes a la recuperación del espacio público ocupado irregularmente no es ilimitada, pues debe ejercerse mediante un proceso judicial o policivo en el que se respeten las reglas del debido proceso y el principio de confianza legítima. Esto es así debido a que el deber constitucional y legal de proteger el espacio público está limitado por el respeto de los derechos fundamentales de los ocupantes del mismo.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto/**NOTIFICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO**-Triple función dentro de la actuación administrativa

La adecuada notificación de los actos administrativos, de carácter particular, es una importante manifestación del derecho fundamental al debido proceso administrativo. Así, la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa, a saber: i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública pues mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción y; finalmente iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Concepto/**PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA**-Límite a la actuación administrativa/**CONFIANZA LEGITIMA**-Requisitos para su configuración

PRESCRIPCION ADQUISITIVA DE BIENES-Disposiciones del artículo 42 de la Ley 153 de 1887

La Sala estima necesario aclarar que, aunque el peticionario haya iniciado la posesión de un inmueble que era de propiedad privada y haya creído ejercer

actos de señor y dueño sobre el mismo por más de diez y siete (17) años, no tiene derecho a adquirir el predio mediante el modo prescripción adquisitiva en virtud del artículo 42 de la Ley 153 de 1887. Así, este artículo se puede aplicar analógicamente al caso estudiado pues: i) no existe una norma exactamente aplicable al caso en cuestión; ii) el caso previsto en dicho artículo es similar al asunto objeto de estudio en la presente sentencia, pues la única diferencia que se presenta entre ellos es que, mientras que en la norma es la ley la que declara el bien imprescriptible, en nuestro caso, es un contrato de cesión lo que vuelve el bien imprescriptible, al adquirir la calidad de bien de uso público y; iii) existe el mismo motivo para aplicar al caso no previsto el precepto normativo, en la medida en la que en ambas hipótesis lo que se pretende es proteger los bienes imprescriptibles, y en últimas, los bienes de la Nación cuyo uso y disfrute está en cabeza de la comunidad.

BIENES DE USO PUBLICO-No se puede adquirir por prescripción adquisitiva un predio que era propiedad privada cuando media un contrato de cesión que convierte el bien en imprescriptible

ACCION DE TUTELA-Procedencia para la protección de los derechos al trabajo y al mínimo vital del actor respecto al reconocimiento de mejoras realizadas sobre el inmueble de uso público

Referencia: expediente T-2.367.072

Acción de tutela instaurada por Enrique Eudoro Villegas Salazar contra la Alcaldía Municipal de Floridablanca y la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca.

Magistrado Ponente:
Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

Bogotá D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil diez (2010)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Veinte Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga y por el Juzgado 10º Penal del Circuito de Bucaramanga, en la

acción de tutela instaurada por Enrique Eudoro Villegas Salazar contra la Alcaldía Municipal de Floridablanca y la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Enrique Eudoro Villegas Salazar interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Municipal y la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la igualdad, a la vivienda digna, a la buena fe, al mínimo vital y al principio de la confianza legítima, que habrían sido vulnerados como consecuencia de los siguientes

1. 1.- Hechos:

1. Desde 1992, el peticionario afirma haber venido ejerciendo, de manera permanente y pública, actos de señor y dueño sobre la parcela “Villa Carolina”, ubicada en la Calle 205 No. 38 A- 146, Floridablanca. Así, algunas de las actividades que ha venido desarrollando para mejorar la parcela, son el mantenimiento del césped, la erradicación de la maleza, la construcción de una vivienda, el sembrado de múltiples especies de árboles frutales y su cerramiento.
2. En este mismo sentido, afirma que, durante estos años, obtuvo la instalación de los servicios de energía eléctrica y de telefonía fija, la estratificación de su predio y la asignación de su nomenclatura.
3. Desde 2006, la posesión del referido inmueble fue perturbada pues la Alcaldía Municipal de Floridablanca inició varios procesos policivos para obtener la restitución de algunos inmuebles, incluido el del accionante (procesos No. 082, No. 083, No. 080 y No. 091).
4. Por medio de la Resolución No. 000-1 de 3 de marzo de 2008, dictada dentro del proceso policivo No. 080 de 2006, la Alcaldía de Floridablanca ordenó a Yosimar Jair González y a los demás “*ocupantes y/o residentes*” indeterminados, devolver el bien de uso público que ocupaban.
5. Mediante Resolución No. 0484 de 16 de julio de 2008, dictada en el marco de los procesos policivos No. 082, No. 083, No. 080 y No. 091, la Alcaldía de Floridablanca ordenó a los ocupantes determinados Felix Figueroa Badillo, Germán Meneses, Yosimar Jair González, Jhon Martínez Parra, Oscar Zapata, Bolguer Dueñas y a los demás “*ocupantes y/o residentes*” devolver el bien de uso público que ocupaban.
6. En virtud de los principios de economía y de celeridad procesal, mediante Resolución No. 0492 de 26 de septiembre de 2008, la Alcaldía Municipal de Floridablanca ordenó acumular dichos procesos policivos en el proceso No. 106 de 2006, sin que, a juicio del peticionario, se tuviera en cuenta que cada caso es diferente, violándose por esta vía, el derecho al debido proceso. Además, de acuerdo a lo expresado por él en la acción de tutela, nunca se le notificó la apertura de ningún proceso policivo en su contra. Esa resolución fue impugnada por algunos de los ocupantes determinados.

7. Mediante Resolución No. 0504 de 10 de febrero de 2009, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por algunos de los ocupantes determinados, confirmando lo establecido en la decisión impugnada.

8. Adicionalmente, afirma el peticionario que el inmueble fue de propiedad de la empresa Marjal Ltda. hasta 1995, año en el cual fue cedido gratuitamente al Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga¹.

9. El peticionario sostiene que es una persona sin recursos económicos que debe mantener a su familia compuesta por dos hijos menores de edad y una esposa que es ama de casa.

10. Finalmente, el peticionario no habita en el predio en cuestión pero afirma que obtiene los recursos económicos necesarios para mantener a su familia, de lo que se produce en dicho terreno.

1. 2. Intervención de las entidades demandadas.

Alcaldía Municipal de Floridablanca

Afirmó que, mediante el proceso policivo No. 016 de 2006, no se le estaba violando ningún derecho fundamental al peticionario pues en todas las etapas del trámite policivo se respetaron sus derechos al debido proceso y a la defensa.

Adicionalmente, manifestó que el predio ocupado por el peticionario pertenecía al Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga y, en consecuencia, se trataba de un bien de uso público que no podía ser poseído por un particular al ser un predio inembargable, imprescriptible e inalienable.

Inspección Segunda de Policía de Floridablanca

Sostuvo que la presente acción de tutela debía ser declarada improcedente por existir otro medio de defensa judicial y no acreditarse la existencia de un perjuicio irremediable.

Además, afirmó que el espacio público no podía ser adquirido mediante prescripción adquisitiva pues los bienes de uso público eran inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Por otra parte, señaló que, en el trámite que se adelantó para solicitar la restitución del inmueble poseído por el peticionario, se respetaron los derechos a la defensa y al debido proceso pues se “*profirieron los respectivos autos de apertura de conocimiento, se recibieron las diligencias de*

¹ Así consta en la Contestación de la demanda por parte de la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca en la que se afirma: “*de acuerdo a la base cartográfica del POT [el] predio pertenece al Fondo de Inmuebles Urbanos (FIU) del Área Metropolitana de Bucaramanga como áreas de cesión tipo A, e identificado con el número predial 01-01-0182-0016-000, en calidad de cesión gratuita mediante escritura pública número 1037 de junio 30 de 1995*” (folio 46, Cuaderno 2).

descargos, se surtió la etapa probatoria, y consecuentemente se proyectaron las resoluciones de restitución mediante fallos de fecha 3 de marzo de 2008 y 16 de julio de 2008, las cuales fueron debidamente notificadas”².

Área Metropolitana de Bucaramanga

Mediante Auto de 14 de abril de 2009, el Juzgado 20 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías vinculó al proceso al Área Metropolitana de Bucaramanga y corrió traslado por veinticuatro (24) horas para que indicara si el predio ocupado por el peticionario le pertenecía al Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga y si esa entidad había elevado una querrela tendiente a obtener la recuperación del lote en conflicto.

En respuesta a la tutela instaurada, el Área Metropolitana de Bucaramanga afirmó que, mediante escritura pública No. 1037 de 30 de junio de 1995, la firma constructora Marjal Ltda., transfirió el inmueble en cuestión como área de cesión tipo A debido a la construcción de la Urbanización los Andes.

En efecto, la Ley 9 de 1989 estableció que los constructores de urbanizaciones tenían la obligación de ceder una proporción del área construida destinada a dotar a la comunidad de zonas recreativas de uso público, zonas de equipamiento comunal público y zonas públicas complementarias a los sistemas viales.

En consecuencia, el inmueble ocupado por el peticionario era un bien de uso público cuya destinación y uso, formaba parte de un concepto mucho más amplio llamado espacio público, constitucionalmente protegido en el artículo 82 de la Constitución. Por lo tanto, el inmueble era imprescriptible, inalienable e inembargable.

En este orden de ideas, la entidad sostuvo que no era posible predicar la institución de la posesión respecto del bien inmueble ocupado por el peticionario y, adicionalmente, que el Estado tenía que velar por la protección integral del espacio común, solicitando la restitución de los bienes de uso público ocupados por particulares.

Adicionalmente, manifestó que, de conformidad con el artículo 679 del Código Civil, las entidades del Estado no reconocían mejoras a los ocupantes ilegítimos de los bienes de uso público por cuanto una situación ilegítima o ilegal no podía generar contraprestación económica alguna a cargo del erario público.

Por otra parte, afirmó que, en el caso concreto, no existía violación de los derechos fundamentales aducidos por el peticionario, pues el proceso de lanzamiento adelantado por la Alcaldía y la Inspección Segunda de Policía de

² Folio 47, Cuaderno 2.

Floridablanca tenía como fundamento la protección de un bien de uso público y de interés general.

Finalmente, estimó que no se demostraban ni cuantificaban los perjuicios supuestamente sufridos por el peticionario.

1. 3. Pruebas relevantes aportadas al proceso.

- a) Copia de la escritura pública No. 1037 del día 30 de junio de 1995 en la que consta que la firma Marval Ltda. cedió gratuitamente al Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga, el inmueble ocupado por el peticionario, a título de cesión tipo A de la urbanización Los Andes³.
- b) Resolución No. 000-1 de 3 de marzo de 2008 expedida por la Alcaldía de Floridablanca, Santander, mediante la cual se resuelve el proceso policivo No. 080 de 2006 contra Yosimar Jair González Perea y se ordena a éste último y a otras personas indeterminadas que restituyan los bienes que han ocupado, al tratarse de inmuebles de uso público⁴.
- c) Recurso de reposición interpuesto por el señor Yosimar Jair González contra la Resolución No. 000-1 de 3 de marzo de 2008, expedida por la Alcaldía de Floridablanca, Santander, mediante el cual se solicita la declaratoria de nulidad del proceso de policía No. 080 de 2006 por no haberse practicado ni la diligencia de inspección judicial con intervención de peritos ni la notificación de las personas indeterminadas⁵.
- d) Resolución No. 0484 de 16 de julio de 2008, dictada en el marco de los procesos policivos No. 106, No. 082, No. 083, No. 080 y No. 091, por medio de la cual la Alcaldía de Floridablanca ordenó a los ocupantes determinados Felix Figueroa Badillo, Germán Meneses, Yosimar Jair González, Jhon Martínez Parra, Oscar Zapata, Bolguer Dueñas y a los demás “*ocupantes y/o residentes*” devolver el bien de uso público que ocupaban⁶.
- e) Edicto desfijado el día 17 de agosto de 2008, mediante el cual se les notifica a los señores FELIX FIGUEROA, GERMAN MENESES, JOSIMAR JAIR GONZALEZ, JHON MARTINEZ PARRA, OSCAR ZAPATA, BOLGUER DUEÑAS Y DEMÁS OCUPANTES Y/O RESIDENTES INDETERMINADOS que ocupan la zona de uso público ubicada en la 205 No. 37 en el LOTE FRENTE A LA URBANIZACIÓN LA RONDA I, II, III Y IV ETAPA, la resolución No. 0484 de 16 de julio de 2008 mediante la cual se les ordena restituir el bien de uso público que ocupan ilegalmente⁷.
- f) Derecho de petición interpuesto el día 15 de septiembre de 2008, por el accionante y algunos vecinos, mediante el cual se informa a la

³ Folios 113 a 125, Cuaderno 2.

⁴ Folio 10 a 13, Cuaderno 2.

⁵ Folio 14 a 17, Cuaderno 2.

⁶ Folios 21 a 22, Cuaderno 2.

⁷ Folio 248, Cuaderno adjunto.

Personería Municipal de Floridablanca que el proceso policivo No. 080 de 2006 está viciado de nulidad porque: i) no se practicó diligencia de inspección judicial con intervención de peritos; ii) no se notificó a las personas indeterminadas afectadas por el proceso; iii) no existe ningún oficio del Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga en donde se reclame la propiedad y/o la posesión de los inmuebles poseídos; iv) no existen copias ni de las escrituras públicas ni de los títulos de propiedad de los predios en conflicto⁸.

- g) Resolución No. 0492 de 26 de septiembre de 2008, mediante la que se ordena acumular al proceso policivo No. 106 de 2006, todas las investigaciones policivas sobre restitución del bien de uso público ubicado “*en la calle 205 No. 37 frente a la portería del barrio la Ronda I, II, III y IV*”⁹.
- h) Resolución No. 0504 de 10 de febrero de 2009 dictada en el marco del proceso policivo No. 080 de 2006, mediante la cual se resuelve negativamente el recurso de reposición interpuesto contra las Resoluciones Nos. 001 y 004 de 3 marzo de 2008¹⁰.
- i) Edicto (fijado el día 29 de abril en la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca y desfijado el día martes 6 de mayo de 2009) mediante el cual se hace saber a los señores FELIX FIGUEROA, GERMAN MENESES, JOSIMAR JAIR GONZALEZ, JHON MARTINEZ PARRA, OSCAR ZAPATA, BOLGUER DUEÑAS Y DEMÁS OCUPANTES Y/O RESIDENTES que ocupan la zona de uso público ubicada en la 205 No. 37 en el LOTE FRENTE A LA URBANIZACIÓN LA RONDA I, II, III Y IV ETAPA, que la Alcaldía de Floridablanca inició proceso en su contra de restitución de bien de uso público, radicado bajo el proceso No. 106 de 2006. En el edicto se resuelve emplazar a los señores antes reseñados y los demás ocupantes y/o residentes para que se presenten a la Inspección 2ª de Policía a rendir descargos, solicitar pruebas y, en general, a hacer uso de su derecho de defensa¹¹.
- j) Declaración Juramentada rendida ante el Notario 1º del Circuito Notarial de Floridablanca el día 1 de agosto de 2008, por los señores Zoila Rosa Macías Suárez y Bernabé Celis Sandoval en la que expresan que les consta que el peticionario ha poseído el predio “Villa Carolina”, de manera ininterrumpida, sin clandestinidad ni violencia, durante más de 14 años; que ha sembrado 377 árboles frutales y que la parcela tiene cerramiento total¹².

1. 4 Actuaciones surtidas ante la Corte Constitucional.

Mediante auto de diez (10) de diciembre de 2009, el Magistrado sustanciador resolvió:

⁸ Folios 18 a 20, Cuaderno 2.

⁹ Folio 249, Cuaderno adjunto.

¹⁰ Folios 25 a 29, Cuaderno 2.

¹¹ Folio 244, Cuaderno adjunto.

¹² Folio 32, Cuaderno 2.

“Primero.- Ordenar que por Secretaría General se oficie a la Inspección Segunda de Floridablanca, ubicada en la Cll. 5 No. 8 – 25 (Floridablanca – Santander) para que, en un término de cinco (5) días a partir de la notificación de este auto, responda las siguientes preguntas:

- a) En el marco del proceso policivo No. 106 de 2006, se expidió la Resolución No. 0484 de 16 de julio de 2008, mediante la cual se ordenó a personas determinadas e indeterminadas la restitución del bien de uso público ubicado frente a la portería del Barrio La Ronda I, II, III y IV. ¿Se ha dado cumplimiento a la orden de desalojo consagrada en dicha resolución? De responderse negativamente a esta pregunta, ¿por qué no se ha producido el desalojo de los ocupantes de ese bien de uso público?
- b) Consta en el expediente que las providencias proferidas en el marco del proceso policivo No. 106 de 2006 fueron notificadas personalmente a las personas FELIX FIGUEROA BADILLO, GERMAN MENESES, YOSIMAR JAIR GONZALEZ, JHON MARTÍNEZ PARRA, OSCAR ZAPATA, BOLGUER DUEÑAS pero no fueron notificadas personalmente al señor ENRIQUE EUDORO VILLEGAS SALAZAR, uno de los ocupantes del bien de uso público ubicado frente a la portería del Barrio La Ronda I, II, III y IV. Teniendo en cuenta lo anterior:
 - ¿Por qué este ocupante no fue ni individualizado ni notificado personalmente de las providencias dictadas en el marco del proceso No. 106 de 2006?
 - ¿Cómo se notificó a este ocupante de dichas providencias? Adjúntense documentos que corroboren esta respuesta.

Segundo.- Ordenar que por Secretaría General se oficie a la Alcaldía Municipal de Floridablanca, ubicada en la Cll. 5 No. 8 – 25 (Floridablanca – Santander), para que, en un término de tres (3) días a partir de la notificación de este auto, allegue a este Despacho el Código de Policía Departamental de Santander aplicable al proceso policivo No. 106 de 2006.

Tercero.- ORDENAR que por Secretaría General se oficie al señor ENRIQUE EUDORO VILLEGAS SALAZAR, identificado con el número de cédula 5.556.114 y domiciliado en la Cll. 205 No. 40 – 121 de Floridablanca, Santander, para que allegue a este Despacho, en un término de (7) días a partir de la notificación de este auto, los siguientes documentos:

- a) *Resolución mediante la cual se asignó estrato a la parcela Villa Carolina, ubicada en la Cll. 205 No. 38 A – 146 de Floridablanca, Santander.*
- b) *Resolución mediante la cual un curador otorgó certificación de nomenclatura a la parcela Villa Carolina, ubicada en la Cll. 205 No. 38 A – 146 de Floridablanca, Santander.*
- c) *Solicitudes de instalación de los servicios públicos domiciliarios de luz eléctrica, agua y teléfono de la parcela Villa Carolina, ubicada en la Cll. 205 No. 38 A – 146 de Floridablanca, Santander.*
- d) *Facturas de los servicios públicos domiciliarios correspondientes a la parcela Villa Carolina, ubicada en la Cll. 205 No. 38 A – 146 de Floridablanca, Santander.*

Cuarto.- *ORDENAR que por Secretaría General se oficie al señor ENRIQUE EUDORO VILLEGAS SALAZAR, identificado con el número de cédula 5.556.114 y domiciliado en la Cll. 205 No. 38 A – 146 de Floridablanca, Santander, para que, en un término de (7) días a partir de la notificación de este auto, responda mediante una declaración juramentada ante notario, las siguientes preguntas:*

- a) *¿En qué fecha y a través de que medio tuvo conocimiento de que la parcela Villa Carolina era un bien de uso público de propiedad del Fondo de Inmuebles del Área Metropolitana de Bucaramanga?*
- b) *¿Desde cuándo y en qué tiempos realizó las mejoras sobre el bien? También describir el tipo de mejoras realizadas”.*

Dentro del término legal, Daniel Arenas Gamboa, Inspector II de Policía de Floridablanca informó a este Despacho que no se ha dado cumplimiento a la orden de desalojo ordenada en la resolución No. 0504 de febrero 10 de 2009 “*mediante la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos, debido a que en un principio la Oficina Asesora de Planeación, mediante visitas oculares al predio de la referencia, dictaminó la presencia de viviendas subnormales en madera, teja y polisombra, individualizando a los ocupantes del mismo, sin embargo, a la fecha se tiene que cuentan con construcciones en ladrillo y cemento, circunstancias que dificultan la recuperación del lote, toda vez que es necesario que el AREA METROPOLITANA, preste los medios suficientes para su realización, esto es un grupo considerable de trabajadores, coteros, equipos de demolición, herramientas, vigilancia, y por supuesto contar con el apoyo de la Fuerza Pública, circunstancias que no se han presentado*”¹³.

¹³ Folio 22, Cuaderno 1.

Por otra parte, respecto a la segunda pregunta, el funcionario afirmó lo siguiente: *“la oficina Asesora de Planeación Municipal es la entidad encargada para que de manera oficiosa recorra el Municipio y emita **CONCEPTOS TECNICOS** cuando a estos haya lugar, dentro de los cuales se individualizan e identifican a los presuntos contraventores de las normas policivas, sin embargo, nótese como en los folios 01¹⁴, 104¹⁵, 124¹⁶, 144¹⁷ y 183¹⁸ de este expediente, sólo se encontró en el predio la presencia de los señores **JOSIMAR GONZALEZ, JHON MARTINEZ, FELIX FIGUEROA, GERMAN MENESES** y **OSCAR ZAPATA**, quienes custodiaban las respectivas viviendas subnormales, razón por la cual esta oficina adelantó el trámite respectivo contra las personas mencionadas anteriormente, no obstante en todas las actuaciones y en aras de garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso se resaltó que se vinculaba a todas las personas interesadas, **INDETERMINADAS** y ocupantes que habitaran la zona en comento, para que se presentaran al despacho e hicieran uso de los mecanismos de defensa. (...). Debido a que el señor **ENRIQUE EUDORO VILLEGAS** no reside ni habita en el lugar, (...) en las ocasiones en que la Alcaldía Municipal hizo presencia en el sitio siempre se conoció que quienes ocupaban el lote con sus construcciones eran los señores **JOSIMAR GONZALEZ, JHON MARTINEZ, FELIX FIGUEROA, GERMAN MENESES** y **OSCAR ZAPATA**, ahora bien esta oficina el día 31 de marzo de 2009 aprovechando una visita ocular que hiciera [la Inspectora de Obra y Ornato] por la denuncia de construcciones en este predio, y con la*

¹⁴ En este folio aparece un Informe de Inspección realizado por el Profesional Universitario Julio Cesar Gómez de la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía de Floridablanca, en el que se hacen las siguientes Observaciones: *“realizada la visita atendiendo la solicitud realizada por la comunidad del Barrio la Ronda y la Urbanización los Andes, (...) se observó un cerramiento de sector de lote con zunglia y malla de polipropileno, con portería y estructura metálica, donde se encuentra un cambuche en madera y teja de zinc. De igual manera se observó cultivo de algunos árboles frutales”*. El afectado por dicha inspección es *“Josimar”*.

¹⁵ Corresponde al informe de Inspección realizado por el Profesional Universitario Julio César Gómez de la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía de Floridablanca, en el que se anota: *“realizada la visita atendiendo la solicitud realizada por la comunidad del Barrio la Ronda y la Urbanización los Andes, (...) se observó un cerramiento de sector de lote con zunglia y malla de polipropileno, con portería y estructura metálica, donde se encuentra un cuarto de ladrillo 2x2 metros y teja de zinc, cancha de bolo. De igual forma se observó cultivo de algunos árboles frutales”*. El afectado por dicha inspección es *“John Martínez Parra”*.

¹⁶ Allí aparece un informe de Inspección realizado por el Profesional Universitario Julio César Gómez de la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía de Floridablanca. En se indica: *“realizada la visita atendiendo la solicitud realizada por la comunidad del Barrio la Ronda y la Urbanización los Andes, (...) se observó un cerramiento de sector de lote con zunglia y malla de polipropileno, donde se encuentra un cambuche en madera y teja de zinc. De igual manera se observó cultivo de algunos árboles frutales”*. El afectado por dicha inspección es *“Felix Figueroa Badillo”*.

¹⁷ En este folio se observa un informe de Inspección realizado por el Profesional Universitario Julio César Gómez de la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía de Floridablanca, en el que se hacen las siguientes Observaciones: *“realizada la visita atendiendo la solicitud realizada por la comunidad del Barrio la Ronda y la Urbanización los Andes, (...) se observó un cerramiento de sector de lote con zunglia y malla de polipropileno, donde se encuentra un cambuche en madera y teja de zinc, en un área de aproximadamente 120 metros cuadrados. De igual manera se observó cultivo de algunos árboles frutales”*. El afectado por dicha inspección es *“Germán Meneses”*.

¹⁸ Aparece allí un informe de Inspección realizado por el Profesional Universitario Julio Cesar Gómez de la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía de Floridablanca, en el que se señala que: *“realizada la visita atendiendo la solicitud realizada por la comunidad del Barrio la Ronda y la Urbanización los Andes, (...) se observó un cerramiento de sector de lote con zunglia y malla de polipropileno, donde se encuentra la realización de tres perreras y un cuarto presumiblemente para guardar herramientas. De igual forma se observó lavadero y cultivo de alguno árboles frutales”*. El afectado por dicha inspección es *“Oscar Zapata”*.

información de los vecinos, suscribió las boletas No. 3719, 3720, 3721 y 3722 para que se presentaran a la Inspección [otros ocupantes] que aunque no residen en el lugar, poseen cultivos y árboles frutales, los cuales explotan económicamente, sin embargo no se mencionó al señor ENRIQUE VILLEGAS”¹⁹.

A continuación, la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca explicó que notificó al peticionario de las decisiones tomadas en el marco del proceso No. 106 de 2006 de las siguientes maneras:

- 1. Folio 243 Boleta de citación No. 1075 del 25 de Agosto de 2008, dirigida a los ocupantes del lote.*
- 2. Folio 244, Edicto a personas indeterminadas, con el fin de que se presentaran al despacho a rendir descargos, presentar pruebas y en general hacer uso del derecho de defensa dentro del proceso policivo.*
- 3. Folios 245, 246 y 247, Resolución No. 0484 del 16 de julio de 2008 artículo primero, dirigida a OCUPANTES, RESIDENTES Y DEMAS PERSONAS INDETERMINADAS, que ocupan la zona de uso publico, lote frente a las porterías de las Rondas I, II, III y IV Etapa del Municipio de Floridablanca.*
- 4. Folio 248, Edicto para notificar la Resolución a los OCUPANTES Y PERSONAS INDETERMINADAS.*
- 5. Folios 259 a 261, Boletas de Citación a los OCUPANTES DEL LOTE.*
- 6. Folios 263 a 266, Resolución No. 0504 del 10 de febrero de 2009, mediante el cual se resuelven los recursos interpuestos por el señor JOSIMAR GONZALEZ Y GERMAN MENESES, e igualmente a personas INDETERMINADAS.*
- 7. Folio 402, Memorial de la Dra. Claudia Azucena Hernández Gualdron de fecha 15 de septiembre de 2008, en calidad de apoderada de los ocupantes del lote, y entre estos véase al señor ENRIQUE EUDORO VILLEGAS SALAZAR, y en donde manifiesta tener conocimiento del proceso desde el año 2006.*
- 8. Folio 680, Edicto mediante el cual se notifica a PERSONAS INDETERMINADAS de la Resolución No. 0504 del 10 de febrero de 2009.*
- 9. Folio 695, Consideraciones del JUZGADO VEINTE PENAL MUNICIPAL CON FUNCIONES DE GARANTIA, en el cual se demuestra que el señor ENRIQUE VILLEGAS, tenía conocimiento del proceso desde el año 2006, sin embargo no se presentó al Despacho ni desató los recursos de ley.*

De lo anterior se colige, que este Despacho, siempre tuvo en cuenta las garantías del debido proceso (...), sin embargo y teniendo en cuenta que debido a que las nomenclaturas con que se presentan los contraventores son irregulares pues no están legalizadas por la OFICINA ASESORA DE

¹⁹ Folios 22 y 23, Cuaderno 1.

PLANEACIÓN, el servicio de correo certificado no las entrega, razón por la cual, le ha tocado a la secretaria del Despacho la entrega personal desplazándose al sitio, y confirmando que nunca se encontró en el lugar al [peticionario]”²⁰.

Finalmente, anexó copia del Código Departamental de Policía de Santander.

Por su parte, dentro del término legal, el petionario anexó:

- 1. “Fotocopia autenticada de la Resolución No. 0107 de 2007 mediante la cual se asignó estrato a la Parcela Villa Herminia, ubicada en la Calle 205 No. 37-42 de Floridablanca, Santander, que se encuentra en el mismo predio donde está la parcela Villa Carolina, ubicada en la Calle 205 No. 38 A – 146 de Floridablanca, parcelas que tienen el mismo número catastral 01-01-0182-0442-000. En consecuencia, he venido asimilando la misma estratificación para mi parcela (subrayado por fuera de texto)”²¹.*
- 2. Declaración Juramentada ante el Notario Primero del Circuito de Floridablanca en la que el petionario expresa que tuvo conocimiento de que la parcela Villa Carolina era un bien de uso público a finales del mes de junio de 2008 cuando “mi vecino, señor Josimar Jair González Pineda, me informó que se había notificado de una Resolución proferida por la Alcaldía de Floridablanca, donde se le ordenaba que desalojara la parcela Villa Herminia porque era un bien de uso público y que además, al parecer la resolución afectaba a los demás vecinos parceleros, no obstante el hecho de que nunca había sido notificado de algún proceso policivo en mi contra”²². Así mismo, en dicha declaración explica que desde 1992 ocupó la parcela Villa Carolina e inició actos de señor y dueño consistentes en la limpieza, conservación, vigilancia, explotación económica mediante la siembra de diversas especies de árboles frutales del predio y la construcción de cercas y de un “cuarto para guardar las herramientas y protegerme de las lluvias y vientos junto con mi familia”²³.*
- 3. Declaración Juramentada ante el Notario Primero del Circuito de Floridablanca en la que el señor JOSIMAR JAIR GONZALEZ PINEDA manifiesta que “he venido suministrando a mi vecino ENRIQUE EURORO VILLEGAS SALAZAR (...) quien reside en la parcela Villa Carolina (...) los servicios de luz desde noviembre de 2006; agua desde marzo de 2008, permitiéndole compartir el uso de los mismos dentro de la mencionada parcela, dichos servicios han venido siendo pagados conjuntamente desde las fechas en que fueron instalados. Aclaro además que la parcela que ocupa el señor Villegas*

²⁰ Folios 23 y 24, Cuaderno 1.

²¹ Folio 35, Cuaderno 1.

²² Folio 35, Cuaderno 1.

²³ Folio 36, Cuaderno 1.

desde hace más de 15 años, se encuentra ubicada dentro del mismo predio de mi parcela (predio 01-01-0182-0042-000)”²⁴.

4. Permiso de instalación del servicio de agua y alcantarillado en la parcela Villa Herminia en el que el Gerente de Operaciones del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. afirma: *“me permito informarle que se ha dado tramite especial con aprobación de un solo medidor para el predio ubicado en la Calle 205 No. 37 – 42 La Ronda “Finca Villa Herminia” del municipio de Floridablanca con uso exclusivo para la vivienda existente, por lo tanto no puede ser usado con fines de expansión o parcelación”²⁵.*
5. Acta de Inspección y Verificación de las Instalaciones Eléctricas y Equipos de Medida elaborada por la Electrificadota de Santander S.A. E.S.P. en la que consta que el señor Josimar Jair González Pineda es el suscriptor y/o usuario del servicio²⁶.
6. Facturas de los servicios públicos domiciliarios de agua y luz eléctrica correspondientes a la Parcela Villa Herminia, a nombre del señor Josimar Jair González Pineda.
7. Fotocopia de la acción de tutela interpuesta por el señor Josimar Jair González Pineda contra la Alcaldía Municipal y la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca el día 29 de abril de 2009 debido a la orden de desalojo del predio Villa Herminia.
8. Fotocopia del fallo de primera instancia mediante el cual el Juzgado Octavo Penal Municipal de Bucaramanga resolvió *“Tutelar los derechos fundamentales a la vivienda digna conexo con el del mínimo vital y la dignidad humana de JOSIMAR JAIR GONZALEZ PINEDA, ordenándosele al Alcalde Municipal de Floridablanca, que antes de proceder al desalojo del accionante, dentro del término máximo de sesenta (60) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, realiza un acuerdo con él para lograr su reubicación y en todo caso le reconozca las mejoras que hubiese efectuado”²⁷.*
9. Fotocopia del fallo de segunda instancia mediante el cual el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Conocimiento de Bucaramanga revocó el fallo impugnado y declaró la improcedencia de la acción de tutela instaurada por el señor González Pineda²⁸.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

2.1.- Mediante sentencia proferida el día 15 de mayo de 2009, el Juzgado Veinte Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, Santander, negó por improcedente²⁹ la solicitud de amparo interpuesta por el señor Enrique Eudoro Villegas Salazar.

²⁴ Folio 42, Cuaderno 1.

²⁵ Folio 47, Cuaderno 1.

²⁶ Folio 44, Cuaderno 1.

²⁷ Folio 75, Cuaderno 1.

²⁸ Folios 76 – 94, Cuaderno 1.

En primer lugar, estimó que, en el caso concreto, no se había vulnerado el derecho al debido proceso al acumular los procesos policivos tendientes a desalojar a los ocupantes del bien de uso público. Así, afirmó que, como se habían acumulado unos procesos en los que había identidad de sujetos pasivos y activos, identidad de hechos e identidad de pretensiones, en virtud de los principios de celeridad y de economía procesal, la Inspección de Policía había actuado conforme a la ley.

En segundo lugar, el juez de instancia consideró que, en este caso, no había una vulneración del derecho a la vivienda digna ya que el peticionario no habitaba en el bien objeto del proceso de restitución sino en otro inmueble arrendado.

Por otra parte, sostuvo que ninguna de las entidades demandadas había incurrido en una violación del derecho de defensa pues el peticionario sabía, de tiempo atrás, que se llevaba a cabo un proceso de restitución del bien inmueble por él ocupado como lo demostraba el derecho de petición que había interpuesto ante el Personero Municipal.

Finalmente, consideró que, como el peticionario y las demás personas afectadas por la orden de restitución y desalojo de los inmuebles de propiedad del Estado, habían interpuesto cada uno una acción de tutela por los mismos hechos, con las mismas consideraciones y pretensiones, se configuraba una situación que rayaba con la temeridad.

2.2.- Por medio de escrito presentado dentro del término legal, el peticionario interpuso recurso de apelación contra la providencia de primera instancia.

Para argumentar la impugnación, afirmó que, en el caso concreto, sus derechos al debido proceso y a la defensa habían sido vulnerados pues nunca fue notificado del proceso policivo No. 106 de 2006 y, en consecuencia, nunca pudo presentar descargos ni ser oído dentro del proceso.

Así, afirmó que:

“se me negó el derecho fundamental del debido proceso y del derecho de defensa, al no ser oído en descargos dentro de los términos legales correspondientes del proceso y sólo fui incluido por extensión y al final de los mismos, en los procesos adelantados contra JOSIMAR JAIR GONZALEZ Y GERMAN MENESES al estar dirigida la resolución de desalojo contra personas indeterminadas en donde al parecer se me incluye como ‘persona indeterminada’.”³⁰

²⁹ Respecto a la sentencia de primera instancia, es necesario tener en cuenta que el juez incurre en un error de técnica jurídica pues, aún cuando entra a estudiar el asunto de fondo, declara la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por el actor.

³⁰ Folio 165, Cuaderno 2.

Sostuvo, además, que al no haber sido notificado ni vinculado al proceso policivo de restitución de bien de uso público, decidió interponer derecho de petición ante la Personería de Floridablanca para solicitar su intervención y lograr una solución eficaz del problema.

Por otra parte, afirmó que interponía la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable pues con la orden de desalojo se veían gravemente afectados sus derechos a la vivienda digna, a la igualdad ante la ley y al mínimo vital. En este sentido, señaló que era una persona de escasos recursos que conseguía lo necesario para subsistir de la explotación del terreno en litigio.

Finalmente, expresó que, en su caso, se había configurado el principio de confianza legítima porque había ocupado la parcela de manera abierta y notoria, con el beneplácito de las autoridades de policía hasta el año 2006. Adicionalmente, el lote tenía todos los servicios públicos domiciliarios. En esta medida, el peticionario señaló que en la restitución del inmueble de uso público por él ocupado, la Administración tenía el deber de:

“proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades”³¹.

Por estos motivos, solicitó que se revocara la sentencia recurrida y, en su lugar, que se tutelaran sus derechos fundamentales.

2.3.- Mediante sentencia proferida el día 7 de julio de 2009, el Juzgado 10º Penal del Circuito de Bucaramanga, confirmó la sentencia impugnada³² al considerar que al peticionario no se le violaron ni el derecho al debido proceso ni el derecho a la defensa toda vez que:

“si bien es cierto [que] no aparece declaración o descargos rendidos por [el peticionario] dentro del proceso (...), también lo es que la INSPECCIÓN SEGUNDA DE POLICÍA DE FLORIDABLANCA le notificó en su calidad de OCUPANTE Y/O RESIDENTE del lugar objeto de restitución, las decisiones tomadas en el mismo y le dio la oportunidad de ejercer el derecho de defensa de conformidad con lo establecido por la Ley”³³.

Por otra parte, señaló que el peticionario no había agotado todos los recursos de ley para hacer valer sus derechos, pues no había iniciado un proceso ante la jurisdicción ordinaria para pedir el reconocimiento de las mejoras y de la posesión del inmueble. Además, como no había probado la existencia de un perjuicio irremediable, la acción de tutela no era procedente en el caso concreto.

³¹ Folio 168, Cuaderno 2.

³² Op cit. 29.

³³ Folio 10, Cuaderno 3.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1.- Competencia

1. Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

3.2.- Problema jurídico y esquema de resolución.

2. La Sala estima que, para resolver el caso concreto, debe dar respuesta a los siguientes problemas jurídicos: ¿Existe una violación al debido proceso cuando se procede a notificar por edicto un acto administrativo, mediante el cual se ordena el desalojo de un inmueble de uso público, sin antes haber intentado su notificación personal? ¿Existe una violación al debido proceso cuando la Administración expide un acto administrativo, dirigido contra personas indeterminadas, y no publica la parte resolutive de la decisión en el Diario Oficial o en un periódico de amplia circulación en la zona? ¿Se puede alegar la consolidación de la confianza legítima en el caso de la ocupación de un bien de uso público, cuando la Administración la ha permitido durante un lapso considerable de tiempo?

3. Para responder estas preguntas, la Sala, en una primera parte, reiterará las reglas de procedencia de la acción de tutela contra las decisiones adoptadas en procesos policivos de restitución de bienes de uso público (3.2.1.). Luego, en una segunda parte, a partir de la reiteración jurisprudencial, determinará el alcance del derecho al debido proceso (3.2.2.) y el principio de confianza legítima como límites al ejercicio del deber de la Administración de proteger el espacio público (3.2.3.). Finalmente, la Sala aplicará estas reglas para solucionar el caso concreto (3.2.4.).

3.2.1.- Procedencia de la acción de tutela contra las decisiones adoptadas en procesos policivos de restitución de bienes públicos.

4. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede interponer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, la cual sólo procede cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial.

A partir de este precepto, se concluye que:

“la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial de naturaleza subsidiaria para la defensa de los derechos fundamentales, lo cual implica que la acción de tutela es el último mecanismo judicial

para la defensa de esos derechos, al que puede acudir el afectado por su violación o amenaza sólo después de ejercer infructuosamente todos los medios de defensa judicial ordinarios, o ante la inexistencia de los mismos”³⁴.

5. Sin embargo, existen dos excepciones a esta regla: la acción de tutela es procedente cuando se interpone como mecanismo para evitar un perjuicio irremediable o cuando el medio judicial ordinario no resulta idóneo para la protección de los derechos invocados por el accionante.

6. Respecto a los procesos policivos, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

En este sentido, se debe tener en cuenta que en la sentencia de 26 de julio de 2001, el Consejo de Estado precisó que mediante:

“los juicios de policía se dirimen conflictos entre las partes, [los cuales] son distintos de aquellas actuaciones que culminan con la aplicación de medidas de policía (...) puramente administrativas”³⁵.

Y que, en el evento de:

“restitución de bienes de uso público, la autoridad administrativa no actúa como juez, entendiendo esta institución en su sentido lato, es decir, como aquella que dirime imparcialmente controversias entre dos partes que persiguen intereses opuestos”³⁶.

7. Por lo tanto, como en los procesos policivos de restitución de bienes de uso público, la autoridad administrativa ejerce funciones administrativas y no jurisdiccionales, razón por la cual las decisiones que expide en dichos procesos son actos administrativos sujetos al control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esta medida, en tales casos no se aplica lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

8. De conformidad con lo dispuesto por esta jurisprudencia, respecto a la naturaleza administrativa de las decisiones tomadas en los procesos policivos de restitución del espacio público, la Corte Constitucional, en la sentencia T-545 de 2001³⁷, manifestó que:

³⁴ Sentencia T-1023 de 2005.

³⁵ Sentencia de 26 de julio de 2001, Sección Quinta, Consejero Ponente: Mario Alario Méndez. En esta sentencia se estudió el caso de un peticionario que interpuso acción de tutela contra la Sala Administrativa del Consejo de Justicia de Bogotá D.C y contra una Resolución expedida por esa Alcaldía mediante las cuales se ordenó el cierre definitivo de un parqueadero.

³⁶ Auto de 3 de mayo de 1990, Sección Tercera, Consejero Ponente: José Antonio de Irisarri Restrepo,

“No se debe olvidar que la finalidad del proceso policivo, en la restitución del espacio público, es la rápida y efectiva defensa de los bienes de uso público, lo que explica su carácter breve, sumario y la remisión de las partes al proceso contencioso administrativo como escenario donde se pueden plantear las irregularidades que pudieran presentarse en el curso y decisión del proceso policivo”.

Así, el control de legalidad de estos actos administrativos es realizado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo³⁸. Lo anterior se confirma con lo previsto en el artículo 67 de la Ley 9 de 1989³⁹, cuando establece que los actos de los alcaldes referidos a las sanciones por ocupación de bienes de uso público, pueden ser demandados ante dicha jurisdicción.

En consecuencia, las decisiones tomadas en juicios policivos de restitución de bienes de uso público, pueden ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

9. Cosa distinta sucede en el caso de las decisiones adoptadas en procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia o la servidumbre, pues en estos eventos las autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales y, en esta medida, las providencias que dictan, son actos jurisdiccionales, excluidos del

³⁷ En esta sentencia la Corte estudió un caso en el que un conjunto residencial había cercado un terreno de uso público por motivos de seguridad y la Alcaldía Municipal inició un proceso policivo de restitución de bien de uso público.

³⁸ *“ARTICULO 85. ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pago indebidamente”.*

³⁹ *“ARTICULO 67. Los actos de los Alcaldes y del Intendente a los cuales se refiere el artículo anterior, así como aquellos mediante los cuales se ordene la suspensión de obra, y la restitución de vías públicas de que trata el Código Nacional de Policía, serán susceptibles de las acciones contencioso - administrativas previstas en el respectivo código, en primera instancia ante los Tribunales Administrativos, y en segunda instancia ante el Consejo de Estado. Estas acciones no suspenderán los efectos de los actos administrativos demandados, salvo el caso de la suspensión provisional”.*

Y el numeral segundo del artículo 66 de esta misma Ley establece lo siguiente:

ARTICULO 66. SANCIONES URBANISTICAS. Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:

2. Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común”.

control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁴⁰.

10. En suma, cuando se trata de solicitudes de amparo relacionadas con actos administrativos adoptados por autoridades administrativas en juicios de policía de restitución de bienes de uso público, la acción de tutela es, por regla general, improcedente, debido a la existencia de otro medio de defensa judicial. Sin embargo, excepcionalmente, esta acción procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o cuando el medio ordinario resulta inadecuado para salvaguardar los derechos del peticionario.

11. Así, en abundante jurisprudencia⁴¹, esta Corporación ha señalado que el perjuicio irremediable es aquel que tiene las características de inminencia, urgencia y gravedad⁴².

⁴⁰ Esta afirmación se puede constatar, entre otras, en la sentencia T-149 de 1998, en la que la Corte afirmó que: *“las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales, excluidos del control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y no actos administrativos. En razón de lo anterior y dada la naturaleza material de actos jurisdiccionales que tienen las referidas providencias, cuando se alegue la tutela del debido proceso, por estimarse violado con motivo de la actuación de las autoridades de policía en el trámite de los procesos policivos, para que aquella prospere es necesario que se configure una vía de hecho, en los términos que ha precisado la jurisprudencia de la Corte, pues en esta clase de procesos las autoridades de policía, para el ejercicio de sus competencias, están amparadas por la autonomía e independencia que la Constitución reconoce a los jueces. (...) No es posible, en consecuencia, pretender que a través de la tutela el juez constitucional se convierta en una instancia revisora obligada de las decisiones de las autoridades de policía, porque ello implicaría sustituir la competencia de dichos funcionarios y desconocer la autonomía e independencia que les son propias. Por consiguiente, sólo cuando se configure una vía de hecho en la actuación policiva puede el juez de tutela invalidar la respectiva providencia y ordenar el restablecimiento del debido proceso”*.

⁴¹ Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-257 de 2006, T-1017 de 2006, T-404 de 2008 y T-472 de 2008.

⁴² Las características del perjuicio irremediable fueron definidas en la sentencia T-225 de 1993 (reiterada, entre otras, en las sentencias T-128 de 2007, T-634 de 2006, T-214 de 2004 y T-316 de 2001), en los siguientes términos: *“A). El perjuicio ha de ser inminente: que amenaza o está por suceder prontamente. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.*

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y

Por lo tanto, cuando se acredite la existencia de un perjuicio que: (i) sea inminente, es decir, que produzca de manera cierta y evidente la amenaza de un derecho fundamental; (ii) imponga la adopción de medidas apremiantes para conjurarlo⁴³; (iii) amenace de manera grave un bien jurídico que sea importante en el ordenamiento jurídico⁴⁴; y, (iv) dada su urgencia y gravedad, imponga la impostergabilidad del amparo a fin de garantizar el restablecimiento del orden social justo en toda su integridad⁴⁵, la acción de tutela es procedente.

12. Adicionalmente, esta Corporación ha sostenido que, por regla general, cuando la acción de tutela es procedente como mecanismo para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la protección se concede de manera transitoria. Sin embargo, en varias oportunidades, esta Corporación, atendiendo las circunstancias específicas del caso concreto, ha concedido el amparo de manera definitiva a pesar de que la tutela haya sido declarada procedente para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁴⁶.

restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.”

⁴³ Respecto a la característica de urgencia que debe tener el perjuicio irremediable, se puede consultar, entre otras, la sentencia T-525 de 2007, en la que la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela porque el peticionario tenía a su disposición un medio ordinario de defensa judicial y no probaba el elemento de la urgencia, necesario para la configuración del perjuicio irremediable. En este caso, el peticionario interpuso acción de tutela para pedir que se ordenara a su ARP la autorización de una cirugía pero la Corte no tuteló su derecho a la salud porque dicha cirugía ya había sido autorizada por la EPS del peticionario, de manera que no era necesario tomar medidas urgentes para conjurar la producción de un daño inminente.

⁴⁴ Respecto a la característica de gravedad, se puede estudiar, entre muchas otras, la sentencia T- 640 de 1996, en la que la Corte decidió declarar improcedente la acción de tutela porque el peticionario tenía a disposición un medio de defensa judicial y no se configuraba un perjuicio irremediable. Esto último en la medida en que el derecho que se pretendía proteger, no reportaba gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico. Así, en esta oportunidad, la Corte afirmó que: *“la restricción al derecho de circulación en determinado medio de transporte y en un horario restringido a unas pocas horas nocturnas dentro de los fines de semana, no puede considerarse, a juicio de esta Sala, una vulneración grave del derecho a la libre circulación que consagra el artículo 24 de nuestra Carta Política”*.

⁴⁵ En relación a la impostergabilidad del amparo, puede consultarse, entre otras, la sentencia T-535 de 2003, en la que se estudio el caso de un profesor de la Universidad de los Andes que consideraba que había sido injustamente despedido, en el año 1997, debido a la publicación de unos artículos que criticaban la gestión administrativa del Rector de esa institución. En dicha ocasión, la Corte no tuteló los derechos invocados debido a que el paso del tiempo había desvirtuado la inminencia del perjuicio y la urgencia de las medidas transitorias a adoptar.

⁴⁶ Así, por ejemplo, en la sentencia T-479 de 2008, refiriéndose a una solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez, la Corte afirmó que: *“en aquellos casos en los que exista un error evidente en el análisis de los requisitos a satisfacer por el solicitante o en la aplicación de la regulación pertinente, procederá el reconocimiento del derecho pensional en sede de tutela siempre que el juez haya verificado previamente la afectación del mínimo vital”*. De esta manera, en ese caso, esta Corporación declaró la procedencia de la acción de tutela para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, pero concedió el amparo definitivo del derecho pensional afectado. De la misma forma, en la sentencia T-398 de 2007, mediante la que se solucionó un caso relativo a la pensión de sobrevivientes, esta Corporación señaló que: *“Si bien cuando la tutela procede para evitar un perjuicio irremediable ésta se concede de manera transitoria, en este caso no se exigirá al interesado acudir a la jurisdicción contenciosa para solicitar la acumulación de las dos pensiones. Esto en razón a que: a) el ISS ha admitido que el interesado reúne los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes como hijo mayor inválido de la causante y, por lo tanto, no existe controversia al respecto; b) la diferencia de criterios versa sobre el tema de la acumulación de las dos pensiones, cuestión que es propia de la jurisdicción contenciosa y sobre la cual no se emite en este fallo pronunciamiento alguno; c) la carga de pedir la acumulación que recae sobre el interesado no puede conducir a que este pierda el derecho a recibir la pensión más alta entre las dos que solicita porque ello sería establecer una consecuencia*

3.2.2. – Recuperación del espacio público, debido proceso administrativo y principio de confianza legítima. Reiteración de jurisprudencia.

13. En virtud de lo establecido en el inciso 1° del art. 82 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de velar por la protección y la integridad del espacio público, así como por su destinación al uso común. Dicha obligación se explica por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de los espacios colectivos.

14. Ahora bien, la facultad de adelantar acciones tendientes a la recuperación del espacio público ocupado irregularmente no es ilimitada, pues debe ejercerse mediante un proceso judicial o policivo en el que se respeten las reglas del debido proceso y el principio de confianza legítima. Esto es así debido a que el deber constitucional y legal de proteger el espacio público está limitado por el respeto de los derechos fundamentales de los ocupantes del mismo.

3.2.2.1. Debido Proceso administrativo. Importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular.

15. Conforme al inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política⁴⁷, el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas.

Lo anterior quiere decir que, en todas las actuaciones, se deben respetar las garantías propias del derecho al debido proceso que se materializan, principalmente, en el derecho de defensa, de contradicción y controversia de la prueba, en el derecho de impugnación y en la garantía de publicidad de los actos administrativos.

16. En lo que hace a las actuaciones administrativas, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que el derecho fundamental al debido proceso se debe respetar, desde la etapa anterior a la expedición del acto administrativo, hasta las etapas finales de comunicación y de impugnación de la decisión.

Adicionalmente, esta Corporación ha reiterado, en numerosas oportunidades, que el debido proceso administrativo se refiere no sólo al respeto de garantías estrictamente procesales, sino también al respeto de los principios que guían la función pública como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.

17. En este contexto, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte

demasiado onerosa sobre una persona que es sujeto de especial protección constitucional en condiciones de vulnerabilidad extrema. Entonces, la tutela se concederá de manera permanente para amparar el derecho al mínimo vital del señor Guillermo Alberto Ochoa quien al recibir la pensión más alta podrá aliviar sus condiciones de penuria y gozar de su derecho a la dignidad”.

⁴⁷ “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

Constitucional, la adecuada notificación de los actos administrativos, de carácter particular, es una importante manifestación del derecho fundamental al debido proceso administrativo⁴⁸.

Así, la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa, a saber: i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública pues mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción y; finalmente iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes.

18.1. Respecto al proceso policivo de restitución de bienes de uso público, el artículo 132 del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970) dispone que:

“ARTÍCULO 132. Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición y también de apelación para ante el respectivo gobernador.”

18.2. Por su parte, en artículo 3 del Decreto 640 de 1937, que reglamentó el trámite para ordenar la restitución de los bienes de uso público, establece que:

“ARTÍCULO 3º. El primer auto o providencia que, en estos casos, dicten los alcaldes, ordenando la referida restitución, se notificará personalmente a los ocupantes materiales de las zonas usurpadas, o a sus administradores o mayordomos.”

18.3. A su vez, el Código Departamental de Policía de Santander dispone en el artículo 374, que el alcalde e inspector de policía, de oficio o a solicitud de parte, están facultados para tramitar y decidir, por medio del procedimiento abreviado, la restitución de los bienes de uso público que se encuentren irregularmente ocupados.

⁴⁸ En este sentido, en la sentencia T-081 de 2009, esta Corporación manifestó que: “La notificación es un acto procesal que pretende garantizar el conocimiento acerca de la iniciación de un proceso y en general de todas las providencias que se dictan en él, de forma que se amparen los principios de publicidad y de contradicción. Con ello se busca precisamente darles a conocer a las partes e intervinientes el contenido de lo decidido y concederles de este modo la posibilidad de defender sus derechos”.

18.4. Adicionalmente, al artículo 375 del mismo Código establece el trámite del procedimiento abreviado. Así, esta norma dispone que:

“ARTÍCULO. 375. Trámite. Recibida la queja o el informe respectivo el funcionario de policía dentro de los 2 días siguientes dictará auto en el que se disponga:

1. La ratificación del informe o la queja cuando el funcionario lo considere necesario.

2. La citación del contraventor para ser oído en descargos, haciéndole saber el derecho que tiene de presentar las pruebas que considere oportunas.

3. Dentro de los 2 días siguientes a la citación se oirá en descargos al contraventor y se practicarán las pruebas solicitadas por el querellante o las que el funcionario considere pertinentes para el esclarecimiento de los hechos”.

18.5. Por otra parte, respecto a la forma de notificación, el artículo 403 del Código Departamental de Policía de Santander ordena que los actos administrativos dictados en los juicios de policía sean notificados en la forma establecida en el Decreto 1° de 1984 y establece que ninguna providencia produce efectos antes de ser notificada. Así mismo, el artículo 335 dispone que, en caso de vacío normativo en lo tocante a las actuaciones administrativas reguladas por dicho Código, se deben aplicar las normas del Código Contencioso Administrativo, siempre y cuando no exista incompatibilidad entre ellas.

18.6. A su vez, el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 1° de 1984)⁴⁹ prescribe que las decisiones que ponen fin a una actuación administrativa deben ser notificadas personalmente al interesado o a su apoderado. Para efectuar la notificación personal, la regla general es que se envíe una citación a la dirección de la persona interesada, documento que debe anexarse al expediente.

18.7. Pero, si no es posible hacer la notificación personal, pasados cinco días desde el envío de la citación, de conformidad con el artículo 45 del Código

⁴⁹ “ARTÍCULO 44. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado”.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente a Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este Código”.

Contencioso Administrativo (en adelante CCA), se procederá a notificar el acto administrativo mediante edicto⁵⁰.

18.8. En este sentido, el artículo 46 del CCA⁵¹ establece que, cuando las decisiones tomadas por las autoridades afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, deben ordenar 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.

18.9. Finalmente, el artículo 48 del CCA dispone que:

“ARTICULO 48. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales.

Tampoco producirán efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46”.

Por lo tanto, las decisiones administrativas no producen efecto legal alguno hasta tanto se encuentren debidamente notificadas⁵². La notificación debe hacerse, en principio, de manera personal, sin perjuicio de que, de manera excepcional, el acto administrativo pueda notificarse por conducta concluyente cuando el interesado se pronuncie sobre su contenido aceptándolo, o cuando haga uso de los recursos legales, subsanando de esta manera las irregularidades que se hayan presentando en la notificación.

18.10. Sobre este tema, es necesario precisar que de acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de Estado, el artículo 48 del CCA, presenta un vacío pues no regula todas las formas en que puede presentarse la notificación por conducta concluyente. En efecto, en dicho artículo se establece que este tipo de notificación se produce cuando la parte interesada: i) está de acuerdo con la decisión adoptada o, ii) cuando interpone oportunamente los recursos legales; pero el artículo estudiado no contempla la situación en la que el interesado está en desacuerdo con el acto administrativo pero no ejerce en tiempo los recursos gubernativos procedentes. Ante tal vacío, debe acudirse a

⁵⁰ “ARTICULO 45. NOTIFICACION POR EDICTO. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia”

⁵¹ “ARTICULO 46. PUBLICIDAD. 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”.

⁵² Respecto a este tema, se puede consultar la sentencia C-957 de 1999 en la cual se afirmó que “De lo anterior se deduce que el acto administrativo, general o particular, existe desde el mismo momento en que se profiere o expide, pero no produce efectos jurídicos, es decir, carece de fuerza vinculante, mientras no se realice su publicación, notificación o comunicación”.

al artículo 330 del Código de Procedimiento Civil, por mandato del artículo 267 del CCA⁵³.

Ahora bien, el artículo 330 del CPC, regula la notificación por conducta concluyente de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 330. NOTIFICACION POR CONDUCTA CONCLUYENTE. Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la mencione en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda constancia en el acta, se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia.

Cuando una parte retire el expediente de la secretaría en los casos autorizados por la ley, se entenderá notificada desde el vencimiento del término para su devolución, de todas las providencias que aparezcan en aquel y que por cualquier motivo no le hayan sido notificadas.

Cuando el escrito en que se otorgue poder a un abogado se presente en el juzgado de conocimiento se entenderá surtida la notificación por conducta concluyente de todas las providencias que se hayan dictado, inclusive el auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el día en que se notifique el auto que reconoce personería, a menos que la notificación se haya surtido con anterioridad.

Cuando se decrete la nulidad por indebida notificación de una providencia, ésta se entenderá surtida por conducta concluyente al día siguiente de la ejecutoria del auto que la decretó o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior”.

Respecto a este tema, en la sentencia C-1076 de 2002, se afirmó que la notificación por conducta concluyente:

“consiste en que en caso de que la notificación principal, es decir la personal, no se pudo llevar a cabo o se adelantó de manera irregular, pero la persona sobre quien recaen los efectos de la decisión o su defensor, no actuaron en su momento pero lo hacen en diligencias posteriores o interponen recursos o se refieren al texto de la providencia en sus escritos o alegatos verbales, el legislador entiende que ese caso la persona tuvo conocimiento de la decisión” (Subrayado por fuera de texto).

En este mismo sentido, en la sentencia de 16 de octubre de 1987, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia manifestó que:

“La notificación por conducta concluyente establecida de modo general en el artículo 330 del C. de P.C. emerge, por esencia, del

⁵³ Puede consultarse, entre otras, el auto de 11 de julio de 1996, Consejo de Estado, Sección Primera, M.P: Libardo Rodríguez Rodríguez.

conocimiento de la providencia que se le debe notificar a una parte, porque está así lo ha manifestado de manera expresa, verbalmente o por escrito, de modo tal que por aplicación del principio de economía procesal, resulte superfluo acudir a otros medios de notificación previstos en la ley. La notificación debe operar bajo el estricto marco de dichas manifestaciones, porque en ello va envuelto la protección del derecho de defensa; tanto, que no es cualquier conducta procesal la eficaz para inferir que la parte ya conoce una providencia que no le ha sido notificada por alguna de las otras maneras previstas en el ordenamiento” (subrayado por fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala concluye que la notificación por conducta concluyente sólo se entiende surtida cuando la persona manifiesta que tiene conocimiento sobre el contenido de la providencia o cuando se refiere a esta concretamente, siempre y cuando dicha actuación se haya desarrollado dentro del proceso al cual se accede pues, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corporación, la notificación personal es un acto procesal.

En esta medida, cuando el peticionario está en desacuerdo con el contenido de la decisión administrativa y no ejerce los recursos gubernativos oportunos, para que opere la notificación por conducta concluyente, se deben cumplir los siguientes requisitos: i) existencia de un comportamiento del sujeto afectado por el acto; ii) que se surta al interior del proceso y; iii) que se pueda deducir inequívocamente el conocimiento del acto.

De allí que, para que una providencia se entienda notificada por conducta concluyente, deben concurrir unos requisitos solemnes bien determinados cuyo cumplimiento se exige en razón del papel fundamental que juega la notificación en el respeto del debido proceso. En efecto, con la notificación de una providencia se garantiza realmente que las personas puedan conocer y controvertir las razones de hecho y de derecho en que las autoridades públicas fundamentan sus providencias.

19. En síntesis, la providencia que ordene la restitución del bien de uso público (Art. 3 del Decreto 640 de 1937 y Art. 44 del CCA), debe ser notificada personalmente a los ocupantes materiales del inmueble. Si no es posible realizar la notificación personal, el acto administrativo se debe notificar mediante edicto. En todo caso, los actos administrativos se notifican por conducta concluyente cuando media un comportamiento del sujeto afectado por el acto, del que se deduce inequívocamente el conocimiento de la decisión y que se produce al interior del proceso policivo. Finalmente, cuando hay terceros afectados por la decisión, es necesario publicar la parte resolutive en el Diario Oficial o en un periódico de amplia circulación en la zona, para así dar cumplimiento al principio de publicidad.

20. Una vez establecidas las reglas en torno al debido proceso administrativo, principio que incluye la adecuada notificación de las providencias que se

dicten en el marco de los procesos policivos de restitución de bienes de uso público, pasa la Sala a reiterar el contenido y alcance del principio de confianza legítima que, al igual que el debido proceso, debe ser respetado por las autoridades al adelantar acciones tendientes a la recuperación del espacio público.

3.2.5.2. Principio de confianza legítima.

21. En abundante jurisprudencia, la Corte Constitucional ha aplicado el principio de confianza legítima que ha sido definido por esta Corporación como:

“un corolario de la buena fe [que] consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático”⁵⁴.

Por lo tanto, se trata de un concepto que se deriva de los principios de la buena fe⁵⁵ y de la seguridad jurídica⁵⁶ y que se erige como un límite a la actuación de la Administración. Así, cuando, debido a hechos objetivos de las autoridades se le genera al particular *“la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior”⁵⁷* y la convicción de que su actuar tiene una imagen de aparente legalidad⁵⁸, estas no pueden crear cambios sorpresivos que afecten al particular y, en esta medida, deben ofrecerle tiempo y medios para que se

⁵⁴ Sentencia C-131 de 2004 en la que se declaró la constitucionalidad de la norma que consagraba la obligación de realizar la revisión técnica mecánica de los automóviles privados cada dos años.

⁵⁵ En efecto, en virtud del principio de la buena fe: *“nadie puede cambiar su propio designio en perjuicio de otro”. Ello encuentra sustento en la concepción de la sociedad romana, según la cual es costumbre observar y legítimo esperar, en las relaciones entre hombres probos, el que se honre la confianza en el cumplimiento de las expectativas recíprocas, pues tanto ‘fides’ como ‘bona fides’ indican la fidelidad en el cumplimiento de las expectativas generadas en la contraparte, inclusive independientemente del hecho de que las mismas obedezcan a una palabra dada”.* (In NEME VILLAREAL, Marta Lucía, Venire contra factum proprium, prohibición de obrar contra los actos propios y protección de la confianza legítima. Tres maneras de llamar a una antigua regla emanada de la buena fe, Estudios de derecho civil, obligaciones y contratos, Universidad Externado de Colombia, 2003).

⁵⁶ Así, de acuerdo a VIANA CLEVES, la confianza legítima es un principio que se deriva del principio de la seguridad jurídica que, a su vez, nace de la cláusula constitucional indeterminada de Estado Social de Derecho. En este sentido, se puede afirmar que: *“el principio de seguridad jurídica fundamenta el principio de confianza legítima. El principio de seguridad jurídica protege la pretensión que tiene todo individuo a la certeza o estabilidad de las situaciones jurídicas”.*

⁵⁷ Sentencia T-079 de 2008 en la que se estudió el caso de una señora cuya vivienda fue demolida por la Administración debido a estar situada en una zona de alto riesgo. En este caso, la Administración le exigió, para ser beneficiaria del subsidio de vivienda familiar, demostrar la propiedad del bien inmueble y el pago de unas sumas de dinero.

pueda ajustar a la nueva situación.

En este orden de ideas, esta Corporación ha establecido que, en virtud de la confianza legítima, el deber constitucional y legal de la Administración de preservar el espacio público, no puede ser ejercido de manera sorpresiva e intempestiva cuando se presentan los requisitos de aquella figura. Por este motivo, las medidas de desalojo del espacio público deben estar antecedidas de un cuidadoso estudio de las condiciones y características de la realidad de cada ocupante en particular⁵⁹.

22. Por otra parte, esta Corporación ha manifestado que para que se configure este principio, deben concurrir los siguientes presupuestos⁶⁰: a) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público⁶¹; b) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe⁶²; c) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular⁶³ y, finalmente; d) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud

⁵⁸ Sobre este punto es necesario tener en cuenta que la confianza legítima se predica no sólo respecto de situaciones jurídicas conformes a derecho sino también respecto de situaciones jurídicas que se encuentran, hasta cierto punto, por fuera de la protección del ordenamiento jurídico pues, como bien lo señala GONZÁLEZ PEREZ, “la confianza legítima debe protegerse cuando exista certeza en el mantenimiento de determinadas situaciones, aunque no sean del todo conformes a derecho” (In El principio General de la Buena Fe en el derecho administrativo, Madrid, Ed. Civitas, 5ª edición, 2009 pp. 52 a 53). Esto es así debido a que el punto fundamental de la protección de la confianza legítima no es la legalidad de la conducta sino la presencia de la buena fe por parte del administrado. De allí que esta Corporación haya, en varias oportunidades, protegido a los ocupantes del espacio público aunque la ocupación de dichos espacios se encuentre abiertamente prohibida por el ordenamiento jurídico.

⁵⁹ Así, por ejemplo, en la sentencia T- 200 de 2009, en la que se estudió un caso en el que al peticionario le habían ordenado desalojar un bien de uso público ubicado en la zona de protección de un corredor férreo, la Corte manifestó que se verificara “la situación personal, familiar, social y económica del accionante, con el fin de establecer el tipo de programa estatal aplicable a su caso (...) para de esta manera proceder a adelantar los trámites de inscripción en dichos programas, ya sea en materia de atención especializada en salud, alojamiento, alimentación, rehabilitación y de asistencia permanente a la población vulnerable, así como la inscripción en los programas de vivienda de interés social desarrollados en esa localidad”.

⁶⁰ Respecto a los presupuestos del principio de confianza legítima, se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias : [SU.360 de 1999](#), [T-364 de 1999](#), [SU.601 de 1999](#), [T-706 de 1999](#), [T-754 de 1999](#), [T-961 de 2001](#), [T-046 de 2002](#), [T-660 de 2002](#), [T-807 de 2003](#), [T-034 de 2004](#), [C-131 de 2004](#), [T-483 de 2004](#), [T-642 de 2004](#), [T-1204 de 2004](#), [T-892 de 2006](#) y [T-021 de 2008](#).

⁶¹ El interés público es un concepto jurídico indeterminado cuyo contenido y alcance debe ser concretizado en cada caso concreto. Así, GARCIA DE ENTERÍA afirma que “se trata de conceptos con los que las leyes definen supuestos de hecho o áreas de intereses o actuaciones perfectamente identificables, aunque lo hagan en términos indeterminados, que luego tendrán que concretarse en el momento de su aplicación” (citado por HUERTO OCHA, Carla, El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional, in <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2375/8.pdf>). En esta medida, corresponde al funcionario administrativo, en cada caso concreto, señalar el contenido del concepto de interés público que justifica la actuación administrativa pues su ausencia desvirtúa la legitimidad de la actuación de la Administración.

⁶² En este sentido, en la sentencia T-499 de 1999, en la que se estudió el caso de varios vendedores ambulantes que fueron desalojados del espacio público, la Corte afirmó que “constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores informales: las licencias, permisos concedidos por la administración; promesas incumplidas; tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración. Por ello, se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados o modificados unilateralmente por la administración, sin que se cumpla con los procedimientos dispuestos en la ley”.

⁶³ Este requisito se explica en la medida en la que, para que se configure el principio de confianza legítima, el particular debe verse sorprendido por el cambio de actitud de la Administración pues si no se ve sorprendido, tampoco se ve perjudicado y, por lo tanto, en las hipótesis en las que no hay desestabilización de la relación entre particular y Administración, no existe ningún derecho que proteger.

por parte de la Administración⁶⁴.

23. Respecto a este último requisito, la Corte ha reconocido que existen múltiples formas de proteger la confianza legítima que ampara a los ocupantes del espacio público. Así, en algunos casos, la Corte ha tutelado este principio ordenando a las autoridades la adjudicación de subsidios familiares de vivienda a favor de los ocupantes del espacio público⁶⁵. En otros casos, ha ordenado a la autoridad otorgar la formación necesaria para que los desalojados puedan desempeñarse en otra actividad económica⁶⁶ o acceder a créditos blandos y a insumos productivos⁶⁷. Otras veces, en cambio, ha exigido a la Administración el reconocimiento y pago de las mejoras hechas por los ocupantes sobre los bienes de uso público⁶⁸.

24. Por lo tanto, se trata de un principio en virtud del cual la Administración debe actuar conforme al respeto por el acto propio. Así, las autoridades deben actuar de manera coherente con sus comportamientos pasados y, en consecuencia, no pueden modificar sus actuaciones de manera inconsulta y abrupta cuando ese cambio afecta de manera directa a un particular.

3.2.3.- Caso Concreto.

25. El ciudadano Enrique Eudoro Villegas Salazar interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Municipal y la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la igualdad, a la vivienda digna, a la buena fe, al mínimo vital y al principio de confianza legítima, que habrían sido vulnerados como consecuencia de que las autoridades accionadas ordenaron, en el marco de un proceso policivo de restitución de bien de uso

⁶⁴ Este requisito es la consecuencia lógica de los anteriores. En efecto, la protección de la confianza legítima se materializa en la obligación de la Administración de ofrecer medios y tiempo para que no se le genere un daño al particular como consecuencia de la nueva situación. En este contexto, la Corte ha manifestado que en virtud del concepto de Estado Social de Derecho: *“corresponde a las autoridades encargadas de llevar a cabo las diligencias de recuperación [del espacio público], no sólo avisar previamente a las personas afectadas sobre los cambios que las medidas adoptadas por la Administración traerán consigo, sino además, ofrecer alternativas para proteger a la población afectada con las diligencias de restitución del espacio público”* (Sentencia T-200 de 2009).

⁶⁵ Así, por ejemplo, en la sentencia T-617 de 1995, en la que se estudió el caso de numerosas personas que residían a las orillas de la carrilera de un ferrocarril de Bogotá, la Corte ordenó a la Administración la adjudicación de subsidios de familiares de vivienda como mecanismo para otorgarle medios a los ocupantes para poder enfrentar el desalojo.

⁶⁶ En este sentido, en la sentencia SU-360 de 1999, en la que se estudió el caso de la orden de desalojo de varios vendedores ambulantes ubicados en el barrio Santa Fe y en Fontibon, la Corte ordenó al Estado a conciliar con los peticionarios ofreciéndoles cursos para obtener la formación necesaria para ocupar un puesto de trabajo.

⁶⁷ A este respecto, se puede consultar la sentencia SU-601 A de 2009, mediante la cual se ordenó a la Administración a colaborarle a los vendedores estacionarios de las localidades de Barrios Unidos, Chapinero y Engativá, entre otras, para la obtención de créditos blandos y de insumos productivos.

⁶⁸ De esta manera, en la sentencia T-034 de 2004, en la que se estudió el caso de una señora que construyó una vivienda sobre un bien de uso público, ocupándola por más de diez (10) años, la Corte ordenó al Alcalde Municipal de Arauca que: *“antes de proceder al desalojo, y dentro del término máximo de sesenta días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, realice un acuerdo con aquella para lograr su reubicación y, en todo caso, le reconozca las mejoras que se hubiesen efectuado”* (subrayado por fuera de texto)

público, la restitución y desalojo de un inmueble ocupado ilegalmente por el peticionario.

26. Si bien es cierto que contra los actos administrativos dictados en el marco de un proceso policivo de restitución de bien de uso público, procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la suspensión provisional del acto administrativo⁶⁹, ante la jurisdicción contencioso administrativa, en el caso concreto, la acción de tutela es procedente como mecanismo para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En efecto, en primer lugar, consta en el expediente que el peticionario es una persona de escasos recursos⁷⁰, que pertenece a la tercera edad por tener sesenta y ocho (68) años de edad⁷¹ y que se encuentra a cargo de dos (2) hijos menores de edad.

En segundo lugar, el peticionario se ha dedicado, por más de quince (15) años, a explotar económicamente el bien ocupado. Su trabajo ha consistido, precisamente, en vender en la plaza de mercado los frutos de los árboles que ha venido sembrando en el inmueble desde 1992⁷².

Teniendo en cuenta que el actor es un sujeto de especial protección constitucional debido a su edad, el examen de procedibilidad de la presente acción de tutela debe hacerse con menor rigor⁷³. En esta medida, la Sala estima que, como las entidades demandadas no allegaron pruebas que desvirtuaran que el peticionario deriva los recursos necesarios para su manutención y la de su familia, de la explotación económica del bien, de hacerse efectiva la orden de desalojo del bien ocupado, se produciría un perjuicio irremediable. Así, la medida de desalojo amenaza los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital y, en esta medida, se impone la necesidad de tomar medidas urgentes para asegurar que el peticionario y su familia sigan teniendo acceso a los medios económicos necesarios para asegurar una subsistencia digna. En esta medida, dada la urgencia y gravedad

⁶⁹ Así, de acuerdo al artículo 152 del Código de lo Contencioso Administrativo, en el caso concreto, el peticionario también podía solicitar, ante el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, la suspensión provisional del acto administrativo que ordenó el desalojo del inmueble de uso público, solicitud que debía ser presentada con la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, o en escrito separado y que debía ser resuelta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo al momento de admitir la demanda.

⁷⁰ Así, el peticionario no es propietario de ningún bien inmueble, vive en arriendo en una habitación que comparte con un familiar y afirma que, de la explotación económica del bien ocupado, recibe los recursos necesarios para subsistir modestamente (folio 80, Cuaderno).

⁷¹ El peticionario nació el día 3 de marzo de 1942 (folio 30, Cuaderno 2).

⁷² Así consta en la declaración hecha por el peticionario ante el Juez 20° Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga (folio 80, Cuaderno 2); en la Declaración Juramentada rendida ante el Notario 1° del Circuito Notarial de Floridablanca el día 1 de agosto de 2008, por los señores Zoila Rosa Macías Suárez y Bernabé Celis Sandoval en la que expresan que les consta que el peticionario ha poseído el predio “Villa Carolina”, de manera ininterrumpida, sin clandestinidad ni violencia, durante más de 14 años y; que ha sembrado 377 árboles frutales (folio 32, Cuaderno 2) y; finalmente, en el recurso de apelación interpuesto por el peticionario contra la decisión del Juez 20° Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga (folio 166, Cuaderno 2).

⁷³ En este sentido, se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-707 de 2009, T-708 de 2009 y T-810 de 2009.

de la situación que se produciría con el desalojo, la presente acción de tutela resulta impostergable.

27. Una vez establecida la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, la Sala entra a determinar si la Inspección 2° de Floridablanca vulneró el derecho fundamental al debido proceso del peticionario.

En el presente caso, los siguientes hechos se encuentran probados: i) desde el año 1992 el peticionario empezó a ejercer, de manera permanente y pública, actos de señor y dueño sobre una porción de un terreno de propiedad privada; ii) mediante escritura pública No. 1037 del día 30 de junio de 1995, la empresa dueña de ese terreno, cedió gratuitamente al Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga, el inmueble ocupado por el peticionario, a título de cesión tipo A de la urbanización Los Andes, adquiriendo, por este motivo, la calidad de bien de uso público⁷⁴; iii) el inspector accionado inició varios procesos policivos de restitución de bien de uso público contra los ocupantes de dicho terreno, algunos determinados y otros indeterminados, como el peticionario; iv) mediante Resolución No. 0484 de 16 de Julio de 2008 expedida por la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca, en el marco del proceso policivo No. 106 de 2006, se ordenó a las personas determinadas e indeterminadas, la restitución del bien de uso público ocupado⁷⁵; v) el accionante interpuso un derecho de petición el día 15 de septiembre de 2008 ante la Personería Municipal de Floridablanca, mediante el cual le informa a esa entidad que el proceso policivo No. 080 de 2006 está viciado de nulidad porque: a) no se practicó diligencia de inspección judicial con intervención de peritos; b) no se notificó a las personas indeterminadas afectadas por el proceso; c) no existe ningún oficio del Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga en donde se reclame la propiedad y/o la posesión de los inmuebles poseídos; d) no existen copias ni de las escrituras públicas ni de los títulos de propiedad de los predios en conflicto⁷⁶ vi) mediante Resolución No. 0492 de 26 de septiembre de 2008, expedida por la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca, se ordenó

⁷⁴ Así, en la escritura pública No. 1037 de 30 de junio de 1995, se manifiesta que el inmueble objeto de litigio fue cedido al Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga (en adelante FIMAMB), a título de área de cesión tipo A (folio 124, Cuaderno 2).

Esta cesión fue realizada en cumplimiento de los artículos 300 y siguientes del Acuerdo Metropolitano No. 0003 de 1982 de Bucaramanga, en los cuales se establecía que el FIMAMB era el órgano encargado de recibir las áreas de cesión tipo A, áreas que constituían bienes de uso público (folio 238, Cuaderno adjunto).

Por otra parte, las áreas de cesión tipo A son aquellas que está obligado a hacer el constructor de urbanizaciones con el objetivo de dotar a la comunidad de zonas verdes, vías peatonales y vehiculares, zonas comunales, protección ambiental, equiparamiento urbano, etc.

De acuerdo al párrafo del artículo 5 de la Ley 9 de 1989 (“El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos”) este tipo de áreas pertenecen al espacio público. Y, de acuerdo al artículo 674 del Código Civil, si el dominio de un bien pertenece a la República y su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, se trata de un bien de uso público.

Por lo tanto, en el caso concreto, como el bien objeto de litigio pertenece a una entidad estatal (FIMAMB) y está destinado al uso y disfrute de toda la comunidad, se trata de un bien de uso público. Adicionalmente, su naturaleza de bien de uso público se deriva de lo dispuesto en los artículos 300 y siguientes del Acuerdo Metropolitano No. 0003 de 1982 de Bucaramanga.

⁷⁵ Folios 21 a 22, Cuaderno 2.

⁷⁶ Folios 18 a 20, Cuaderno 2.

acumular todos estos casos en el proceso No. 106 de 2006⁷⁷, resolución que fue notificada por edicto⁷⁸; vii) mediante Resolución No. 0504 de 10 de febrero de 2009, expedida por la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca, se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0484, resolución que también fue notificada mediante edicto⁷⁹.

28.1. De conformidad con estos hechos, la Sala estima que las decisiones adoptadas dentro de los procesos policivos No. 082, 083, 080 y 091 de 2006, acumulados en el proceso No. 060 de 2006, no fueron notificadas al peticionario conforme a lo dispuesto en los artículos 403 del Código Departamental de Policía de Santander y a los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, antes estudiados, lo cual no obsta para decir que el peticionario se notificó por conducta concluyente.

Ciertamente, como consta en el expediente, ninguna de las resoluciones dictadas en el marco del proceso policivo de restitución del bien de uso público ocupado, fueron notificadas personalmente al peticionario.

En este sentido, es cierto que en el expediente se aprecia constancia de que la Inspección 2° de Policía de Floridablanca, expidió la Boleta de Citación No. 1075 de 25 de agosto de 2008⁸⁰, mediante la cual se ordenó a los “*ocupantes y o residentes*”, ubicados en la “*cll 205 No. 37 Frente Portería Ronda I, II, III y IV*”, comparecer a dicha oficina para notificarse de la apertura del proceso No. 106 de 2006 y que, posteriormente, expidió la Boleta de Citación No. 3719 de marzo 31 de 2009, por medio de la cual se ordenó a los ocupantes ubicados en el “*lote Los Andes, Barrio: Los Andes*”, comparecer a la Inspección para notificarse del fallo del proceso policivo No. 106 de 2006 .

Sin embargo, en primer lugar, en el expediente no existe constancia del envío de dichas citaciones a la dirección del peticionario pues como lo manifestó la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca, según “*las nomenclaturas con que se presentan los contraventores, son irregulares, pues no están legalizadas por la OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN, [con lo cual] el servicio de correo certificado, no las entrega*”⁸¹.

Y, en segundo lugar, tampoco obra en el expediente constancia del lugar en que se aficharon o entregaron dichas citaciones.

28.2. Adicionalmente, la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca no dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 46 del CCA, pues no ordenó publicar la parte resolutive de sus decisiones, ni en el Diario Oficial, ni en un periódico de amplia circulación en Floridablanca, a pesar de que era evidente que las decisiones adoptadas dentro del proceso policivo No. 106 de 2006,

⁷⁷ Folio 24, Cuaderno 2.

⁷⁸ Folio 244, Cuaderno adjunto.

⁷⁹ Folio 680, Cuaderno adjunto.

⁸⁰ Folio 243, Cuaderno adjunto.

⁸¹ Folio 24, Cuaderno 1.

afectaban en forma directa a terceros que no habían intervenido dentro de la actuación administrativa.

En efecto, las resoluciones No. 0484 de 16 de Julio de 2008 y No. 0504 de 10 de febrero de 2009, se dirigieron también contra “*OCUPANTES Y /O RESIDENTES, personas indeterminadas*”⁸². Es decir que, para la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca, era claro que las decisiones adoptadas dentro del proceso policivo No. 106 de 2006, afectaban a ocupantes que no eran parte de la actuación administrativa.

28.3. Sin embargo, a pesar de que las autoridades demandadas procedieron a notificar al peticionario de la existencia de las Resoluciones No. 0484 de 16 de Julio de 2008 y No. 0504 de 10 de febrero de 2009, mediante edicto, es decir, con un mecanismo subsidiario de notificación, sin que previamente se hubieran agotado, de manera adecuada, los medios necesarios para lograr su notificación personal, no hubo una violación del debido proceso por indebida notificación en la medida en que, tal y como lo alegó la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca, el peticionario se notificó por conducta concluyente de la existencia del proceso policivo No. 080 de 2006 que posteriormente fue acumulado con otros casos en el proceso No. 106 de 2006.

En efecto, el día 15 de septiembre de 2008, la señora “**CLAUDIA AZUCENA HERNÁNDEZ GUALDRON** (...) actuando en mi condición de apoderada de los Señores: **JOSIMAR JAIR GONZÁLEZ PINEDA, JHON MARTÍNEZ PORRAS, ENRIQUE EUDORO VILLEGAS SALAZAR, MISAEL VELANDIA FIGUEROA Y RODRIGO ROJAS PLOMINO**, quienes me confirieron poder para que los representara en las actuaciones que surgieran en desarrollo del PROCESO POLICIVO que se viene adelantando desde Mayo de 2006 en la Inspección Segunda de Policía de Floridablanca”⁸³ (subrayado por fuera de texto) interpuso un derecho de petición ante el Personero Municipal de Floridablanca solicitándole que “*en su calidad de funcionario público y persona con amplios valores humanos reconocidos en nuestra municipalidad, (...) intervenga o de a conocer alguna solución para que mis representados no se vean afectados en sus derechos constitucionales y legales*”⁸⁴, que en su opinión, estaban siendo violados debido a que el proceso policivo No. 080 de 2006, estaba viciado de nulidad.

En esta medida, en el caso concreto, se cumplen los requisitos solemnes necesarios para que se pueda afirmar que el actor se notificó por conducta concluyente de todas las actuaciones llevadas a cabo en el marco del proceso policivo No. 080 de 2006 que, posteriormente, fue acumulado al No. 106 del mismo año. Así, por un lado, existió un comportamiento del sujeto afectado por el acto, pues su apoderada elevó un derecho de petición y, por otro lado, aunque ese acto no se surtió de manera directa dentro del proceso porque el derecho de petición se elevó ante el personero municipal de Floridablanca, se

⁸² Folio 247 y Folio 258, Cuaderno Adjunto

⁸³ Folio 18, Cuaderno 2.

⁸⁴ Folio 20, Cuaderno 2.

trató de una intervención administrativa cuyo objetivo era tener efectos directos sobre el proceso policivo No. 080 de 2006 en la medida en que se solicitó de manera explícita, la intervención del ministerio público en el proceso con el objetivo de evitar la violación de los derechos del actor y de sus vecinos. Finalmente, de la instauración de ese derecho de petición, se deduce inequívocamente el conocimiento que tenía el actor de la existencia del proceso policivo No. 080 de 2006 y de todas las actuaciones que se llevaron a cabo dentro de él, al punto en que uno de los anexos de esa solicitud fue precisamente una copia de dicho proceso y de la Resolución No. 001 de 3 de marzo de 2008 mediante la cual se ordenó el desalojo del bien inmueble ocupado⁸⁵.

Por estos motivos, el actor se notificó por conducta concluyente de la existencia del proceso policivo No. 080 de 2006 al menos desde el 15 de septiembre de 2008, es decir que el actor tuvo la oportunidad de interponer todos los recursos contra las resoluciones que ordenaron el desalojo del inmueble (Resoluciones No. 001 de 3 de marzo de 2008 y No. 0484 de 16 de julio de 2008) a partir de la fecha de presentación del derecho de petición, sin que lo hiciera.

29. Ahora bien, aunque la Sala estima que no hubo una violación del debido proceso dentro del proceso policivo No. 106 de 2006, es necesario señalar que la actuación administrativa objeto de análisis supuso la vulneración del principio de confianza legítima que debió aplicarse para culminar con la orden de desalojo del bien inmueble ocupado por el peticionario.

29.1. En efecto, en el caso concreto, confluyen los presupuestos necesarios para que se configure el principio de confianza legítima antes expuesto pues, en primer lugar, la recuperación del espacio público ocupado por el peticionario obedeció a la necesidad perentoria de preservar el interés público, materializado en la obligación de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de los espacios colectivos.

29.2. En segundo lugar, el actor demostró que la ocupación del bien objeto de litigio fue desplegada de conformidad con el principio de la buena fe porque desconocía que el predio ocupado era un bien de uso público de propiedad del Estado. En esta medida, la orden de desalojo, adoptada en el marco del proceso policivo No. 106 de 2006, desestabilizó de manera cierta y evidente su relación con la Administración, configurándose, así, el tercer requisito para la consolidación del principio de la confianza legítima.

En efecto, de conformidad con el acervo probatorio obrante en el expediente, el peticionario ocupó un bien inmueble inicialmente de propiedad privada, ejerciendo actos de señor y dueño consistentes, principalmente, en la siembra de árboles frutales sobre dicho terreno.

⁸⁵ Folio 20, Cuaderno 2.

Tres años después del inicio de la posesión, el propietario cedió el bien al Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga, adquiriendo, por este motivo, la calidad de bien de uso público pero sin que la adquisición de esa nueva naturaleza jurídica, le fuera notificada al peticionario pues el propietario, antes de hacer la cesión, no procedió a interponer la acción reivindicatoria de dominio contra los poseedores para exigir la restitución del bien que, para 1995, ya llevaba al menos tres años ocupado.

Como consecuencia de lo anterior, no hubo una sentencia que declarara la prosperidad de la reivindicación, ordenara la restitución del inmueble y ordenara el pago de las prestaciones mutuas, que son aquellas cargas y obligaciones que surgen entre reivindicante y reivindicado, mutuamente, cuando el juez dicta sentencia ordenando la restitución del bien. En esta medida, el propietario del bien cedido omitió sus obligaciones de abonar los costos invertidos por el poseedor vencido para la obtención de los frutos percibidos y de reconocer las mejoras necesarias y las útiles hechas de buena fe.

29.3. En esta medida, en el caso bajo estudio, el peticionario está amparado por la confianza legítima debido a que actuó siempre de buena fe, esto es, bajo la convicción de que estaba ocupando un bien que le pertenecía en la medida en que llevaba más de una década ejerciendo la tenencia del inmueble, con ánimo de señor y dueño, sin que nadie se hubiese opuesto a la misma, aduciendo mejor título. Así, durante al menos un periodo de ese tiempo, la Administración omitió sus deberes de iniciar el proceso policivo de restitución de bien de uso público y, decididamente, esa omisión persistente en el tiempo, le generó al peticionario la convicción de que estaba poseyendo un bien sin propietario, y en esta medida, creyó estar actuando conforme a derecho.

29.4. En este contexto, la orden de desalojo, adoptada dentro del proceso policivo No. 106 de 2006, desestabilizó de manera cierta y evidente la relación entre el peticionario y la Administración pues, después de catorce (14) años, de manera sorpresiva e intempestiva, ordenó la restitución del bien ocupado mediante las Resoluciones No. 0484 de 16 de Julio de 2008 y No. 0504 de 10 de febrero de 2009 de la Alcaldía de Floridablanca, Santander.

30. De ahí que, en el caso estudiado, antes de haber expedido las resoluciones ordenando el desalojo del bien inmueble, las autoridades administrativas debieron cumplir con la obligación de adoptar medidas transitorias para que el peticionario pudiera acomodarse a la nueva situación.

En esta medida, la Alcaldía y la Inspección Segunda de Floridablanca incumplieron con el deber de estudiar cuidadosamente las condiciones personales del actor para poder ofrecerle una alternativa viable para adaptarse al desalojo del bien que le ha permitido, en los últimos diez y siete (17) años, sostener a su familia.

31. En este contexto, la Sala estima necesario aclarar que, aunque el peticionario haya iniciado la posesión de un inmueble que era de propiedad

privada y haya creído ejercer actos de señor y dueño sobre el mismo por más de diez y siete (17) años, no tiene derecho a adquirir el predio mediante el modo prescripción adquisitiva en virtud del artículo 42 de la Ley 153 de 1887, que dispone que:

“ARTICULO 42. Lo que una ley posterior declara absolutamente imprescriptible no podrá ganarse por tiempo bajo el imperio de ella, aunque el prescribiente hubiere principiado a poseerla conforme a una ley anterior que autorizaba la prescripción”.

Así, este artículo se puede aplicar analógicamente al caso estudiado pues: i) no existe una norma exactamente aplicable al caso en cuestión; ii) el caso previsto en dicho artículo es similar al asunto objeto de estudio en la presente sentencia, pues la única diferencia que se presenta entre ellos es que, mientras que en la norma es la ley la que declara el bien imprescriptible, en nuestro caso, es un contrato de cesión lo que vuelve el bien imprescriptible, al adquirir la calidad de bien de uso público y; iii) existe el mismo motivo para aplicar al caso no previsto el precepto normativo, en la medida en la que en ambas hipótesis lo que se pretende es proteger los bienes imprescriptibles, y en últimas, los bienes de la Nación cuyo uso y disfrute está en cabeza de la comunidad⁸⁶.

Por este motivo, al producirse la mutación de bien privado a bien de uso público, el peticionario perdió la posibilidad de adquirirlo mediante la prescripción adquisitiva de dominio pues, para ese momento, todavía no había completado el tiempo para usucapir el inmueble y, por lo tanto, con el cambio de naturaleza del bien, no se le desconoció un derecho adquirido sino una mera expectativa⁸⁷.

De allí que, en el caso concreto, la Administración tenga la facultad de ordenar el desalojo del bien de uso público mediante un proceso policivo en el que se respeten las normas del debido proceso y el principio de la confianza legítima.

32. Por los motivos antes expuestos, la Sala ordenará a la Alcaldía Municipal de Floridablanca que, antes de proceder al desalojo, llegue a un acuerdo con el peticionario en el que, en todo caso, se le reconozcan las mejoras que este hubiere hecho sobre el inmueble, con el fin de proteger sus derechos al trabajo y al mínimo vital.

⁸⁶ Sobre los requisitos para aplicar analógicamente una norma, se puede consultar el Auto 117 de 2005, en el que la Corte Constitucional afirmó que: *“El principio de la analogía consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, supone la presencia de tres (3) elementos para su configuración:*

a) Ausencia de norma exactamente aplicable al caso en cuestión;

b) Que el caso previsto por la norma sea similar o semejante al asunto carente de norma o previsión por el legislador;

c) Que exista la misma razón, motivo o fundamento para aplicar al caso no previsto el precepto normativo”.

⁸⁷ Cosa distinta sucedería si el peticionario hubiera cumplido el tiempo para adquirir la propiedad del inmueble antes del contrato de cesión entre el urbanizador y la Administración, pues el artículo 42 de la Ley 153 de 1887 hace referencia a la posesión iniciada y no consumada bajo el imperio de la legislación anterior.

33. Aunque en general los efectos de la tutela son *inter partes*, la Sala considera que los efectos de esta providencia, en lo que respecta a la protección de los derechos al trabajo, a la vivienda digna y al mínimo vital, deben ser aplicados *inter comunis*, pues existe un universo objetivo de personas que se encuentran en la misma situación del peticionario de manera que, si se tutelaran únicamente los derechos del actor, se vulneraría el derecho a la igualdad⁸⁸.

Así, en el trámite de revisión de la presente acción de tutela, se observó que el bien inmueble, cuyo desalojo se ordenó mediante las resoluciones No. 0484 de 16 de julio de 2008 y No. 0504 de 10 de febrero de 2009, está siendo, en la actualidad, ocupado por otras personas que, como el peticionario, i) empezaron a poseer el bien cuando era de propiedad de la empresa “Marval Ltda.”; ii) a las que nunca se les informó de su mutación a bien de uso público y iii) subsisten con los recursos provenientes de la explotación agrícola del predio ocupado y/o construyeron su vivienda en él.

En esta medida, el amparo del derecho al trabajo, al mínimo vital y a la vivienda digna, que en la presente providencia se ordena mediante la aplicación del principio de la confianza legítima, también cobijará a aquellos ocupantes del bien objeto de desalojo que se encuentren en una situación similar a la del peticionario en la medida en la que subsistan gracias a los recursos derivados de la explotación económica del predio o que tengan su vivienda en dicho terreno.

34. Adicionalmente, la Sala estima que es necesario pronunciarse respecto del contrato de cesión que se celebró entre la Administración y el urbanizador, en cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, contrato que ha sido definido por la Corte Suprema de Justicia como un “*acto de enajenación voluntaria, no propiamente donación, según se desprende del artículo 1455 del Código Civil, que deben hacer los propietarios de los predios con fines urbanísticos de claro interés social, ligados a la función social de la propiedad*”⁸⁹.

⁸⁸ En varias oportunidades, la Corte Constitucional ha decidido modular los efectos de sus fallos para extenderlos a personas que no han instaurado la acción respectiva. Esta modulación tiene como fundamento: i) el deber de garantizar la supremacía de la Constitución Política y su integridad y; ii) la obligación de proteger los derechos constitucionales fundamentales, en particular el derecho a la igualdad. Esta figura ha sido utilizada por esta Corporación en las sentencias en las que ha declarado un estado inconstitucional de cosas (por ej. T-153 de 1998, T-590 de 1998 y T-847 de 2000), así como en aquellos casos en los que, si bien no existe una vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afecte a multitud de personas y que requiera la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, la Corte advierte que existe un grupo de personas determinadas que se encuentran en la misma situación del peticionario de manera que, si sólo se tutelaran sus derechos, se violaría el derecho a la igualdad de las demás personas del grupo. Como muestra de lo anterior, se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: i) T-1258 de 2008 en la que se estudió el caso de una persona con enanismo que se veía afectada en el acceso a la información y a la atención públicas al interior de la Corte Constitucional y, en la que se estableció que los efectos de la sentencia no sólo cobijarían al demandante sino a todas las personas que sufrieran su misma enfermedad; ii) SU-1023 de 2001 en la que la Corte decidió que sus órdenes debían tener efectos *inter comunis*, con el fin de proteger los derechos de todos los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A., por considerar que al conceder el amparo exclusivo en beneficio de los peticionarios, se podían afectar los derechos de los demás pensionados que no habían interpuesto la acción.

⁸⁹ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia No. 97 de noviembre 9 de 1989, Sala Plena, M.P. Jairo E. Duque.

Mediante la escritura pública No. 1037 del día 30 de junio de 1995, la empresa “Marval Ltda.” se comprometió a ceder al Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga unos terrenos como contraprestación al permiso de construcción de la urbanización “Los Andes”. En esta medida, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993⁹⁰, ese negocio jurídico tiene la naturaleza jurídica de un contrato estatal pues una de las partes contratantes fue una entidad pública adscrita a un área metropolitana⁹¹. Además, según lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 80 de 1993⁹², dicho contrato está regido por las disposiciones civiles en la medida en la que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no lo regula expresamente.

Una vez establecido el régimen aplicable al caso concreto, la Sala advierte que dicho contrato no se ve afectado por lo dispuesto en la presente sentencia en la medida en que, de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, en su celebración se dieron todos los requisitos establecidos en el artículo 1502 del Código Civil. En efecto, i) ambas partes eran capaces; ii) ambas partes consintieron en obligarse y su consentimiento no adoleció de ningún vicio; iii) el contrato recayó sobre un objeto lícito, cual fue el de transferir el dominio de un bien inmueble y; iv) obedeció a una causa lícita en la medida en la que el contrato se celebró para dar cumplimiento a una obligación legal. Finalmente, teniendo en cuenta que el objeto del contrato fue la enajenación de un bien inmueble, la Sala advierte que este se perfeccionó mediante la escritura pública No. 1037 del día 30 de junio de 1995.

Ahora bien, en virtud de ese contrato, la empresa “Marval Ltda.” se comprometió a ceder unos inmuebles que *“se hallan libres de todo gravamen, pleito pendiente, embargo judicial, demanda civil, hipoteca, condiciones resolutorias, y demás limitaciones del dominio y que desde hoy hace entrega real y material de los inmuebles cedidos con todas sus anexidades, usos, costumbres y servidumbres que de acuerdo con la ley se obliga a su saneamiento”*⁹³.

Sin embargo, de conformidad con el acervo probatorio obrante en el expediente, se evidencia que el urbanizador incumplió dicha obligación. En efecto, si bien dio cumplimiento a su obligación de transferir el dominio del inmueble pues la tradición del predio se efectuó mediante la inscripción del título (escritura pública No. 1037 de 30 de junio de 1995) en el registro de

⁹⁰ “**ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad (...)”

⁹¹ En efecto, de acuerdo al artículo 2 de la Ley 80 de 1993, las áreas metropolitanas son entidades estatales.

⁹² “**ARTÍCULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES.** Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se registrarán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.

⁹³ Folios 37 y 38, Cuaderno Adjunto.

instrumentos públicos de Bucaramanga⁹⁴, el urbanizador no puso a la Administración en “*posesión útil y pacífica de la cosa*”⁹⁵ porque no entregó materialmente el bien, incumpliendo, por este motivo, el artículo 922 del Código de Comercio⁹⁶. Se recuerda que el peticionario de la presente acción era el poseedor del inmueble cedido.

35. Anota por lo demás la Sala que, frente a este incumplimiento, la Administración fue negligente, pues: i) recibió el bien sin antes cerciorarse de que, en efecto, estuviera libre de todo gravamen; ii) no utilizó en tiempo las acciones contractuales que tenía a su disposición para hacer cumplir el contrato.

Por este motivo, la Sala compulsará copias para que las autoridades competentes determinen si procede investigar penal y disciplinariamente al señor César Augusto Moreno Prada quien celebró el contrato de cesión en representación del Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga y al señor Fernando Marín Valencia, quien celebró dicho contrato en representación de la sociedad “Marval Ltda.”. Así mismo, la Sala advierte que, como una de las órdenes de la presente sentencia es que la Alcaldía Municipal de Floridablanca llegue a un acuerdo conciliatorio con el peticionario en el que se le reconozcan las mejoras hechas, una vez realizado dicho pago por parte de la Administración, se deberá determinar si procede o no la acción de repetición en contra del funcionario responsable y/o de la urbanizadora sociedad “Marval Ltda.”, y sus representantes legales. Las autoridades competentes habrán de tener especial atención a las reglas pertinentes sobre caducidad y prescripción.

36. Por último, así como esta Sala estima que es necesario proteger la confianza legítima del peticionario debido a que actuó amparado por la buena fe, no puede en este asunto ignorar una circunstancia que se evidenció en el proceso, que si bien no desvirtúa la legitimidad de las pretensiones del actor, sí evidencia que el peticionario trasgredió el principio de buena fe ante el juez de tutela y ante las empresas de servicios públicos domiciliarios.

En efecto, de las pruebas aportadas por el peticionario, se puede concluir que este recibe los servicios públicos de agua y energía eléctrica mediante conexiones fraudulentas que le ha facilitado uno de sus vecinos.

Así, en la declaración juramentada ante el Notario Primero del Circuito de Floridablanca, el señor JOSIMAR JAIR GONZALEZ PINEDA manifiesta que “*he venido suministrando a mi vecino ENRIQUE EURORO VILLEGAS SALAZAR (...) quien reside en la parcela Villa Carolina (...) los servicios de luz desde noviembre de 2006; agua desde marzo de 2008, permitiéndole*

⁹⁴Folio 126, Cuaderno 2.

⁹⁵ GOMEZ, J.J., Bienes, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 1960, p. 249.

⁹⁶ “**ARTÍCULO 922. <TRADICIÓN DE INMUEBLES Y DE VEHICULOS AUTOMOTORES>**. La tradición del dominio de los bienes raíces requerirá además de la inscripción del título en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos, la entrega material de la cosa (...)”.

compartir el uso de los mismos dentro de la mencionada parcela, dichos servicios han venido siendo pagados conjuntamente desde las fechas en que fueron instalados”⁹⁷.

Y en este mismo sentido, el peticionario afirmó que su vecino le permite *“tener una extensión de cable que llegue a mi parcela para así recibir la luz y en cuanto al agua me permiten la conexión de una manguera para poder usarla en mi parcela y tener provisión de agua en un tanque que se adaptó*”⁹⁸.

Con todo, en el permiso de instalación del servicio de agua y alcantarillado en la parcela Villa Herminia, del señor González Pineda, el Gerente de Operaciones del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. afirma que: *“me permito informarle que se ha dado trámite especial con aprobación de un solo medidor para el predio ubicado en la Calle 205 No. 37 – 42 La Ronda “Finca Villa Herminia” del municipio de Floridablanca con uso exclusivo para la vivienda existente, por lo tanto no puede ser usado con fines de expansión o parcelación*”⁹⁹ (subrayado por fuera de texto).

Adicionalmente, de acuerdo al literal b) del numeral 2 de la cláusula vigésima cuarta del Contrato de Condiciones Uniformes para la Prestación del Servicio Público Domiciliario de Acueducto del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, se puede dar por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio: *“b) Cuando se verifique la instalación de acometidas fraudulentas*”¹⁰⁰.

Por su parte, la cláusula 17.34 del Contrato de Condiciones Uniformes para la Prestación del Servicio de Energía Eléctrica de la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. establece que es obligación solidaria del cliente: *“utilizar el servicio únicamente en el inmueble, respetando la carga y clase de servicio contratado por la COMPAÑÍA, de acuerdo con las condiciones y fines estipulados en la respectiva solicitud de conexión o reflejados en la factura. En consecuencia, el servicio de energía eléctrica que se suministra al inmueble, será para uso exclusivo de la unidad familiar, establecimiento de comercio o industria no pudiendo ser revendido o facilitado a terceros*”¹⁰¹. Adicionalmente, la cláusula 21.1.5 de dicho contrato establece que la compañía puede suspender el servicio cuando *“el CLIENTE suministre de forma temporal o permanente, el servicio de electricidad a otro inmueble o CLIENTE distinto de aquel para el cual figura contratado el servicio*”¹⁰².

Estas cláusulas están en concordancia con el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 que dispone que:

“ARTÍCULO 140. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO. El

⁹⁷ Folio 42, Cuaderno 1.

⁹⁸ Folio 35, Cuaderno 1.

⁹⁹ Folio 47, Cuaderno 1.

¹⁰⁰ In <http://www.amb.com.co/Normatividad/Archivos/4CONTRATOSUNIFORMES.pdf>.

¹⁰¹ In <http://www.essa.com.co/essa/documentacion.aspx>

¹⁰² Ibídem

incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento”.

En esta medida, la Sala observa que es posible que el señor González Pineda esté incumpliendo con las obligaciones derivadas de los contratos de prestación del servicio de agua y de energía eléctrica, al facilitarle al peticionario el suministro de agua y luz eléctrica¹⁰³.

Por consiguiente, la Sala instará al Acueducto Metropolitano de Bucaramanga y a la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. para que realicen una visita al predio ubicado en la Calle 205 No. 37 – 42 e inspeccionen las nuevas conexiones de agua y de luz que se han hecho en el lugar.

IV. DECISION

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.- LEVANTAR la suspensión del proceso ordenada mediante auto de

¹⁰³ Respecto a este tema, la Sala estima que es pertinente hacer la siguiente aclaración. Según el anexo 2 del Contrato de Condiciones Uniformes para la Prestación del Servicio Público Domiciliario de Acueducto del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, se podrá aplicar una sanción pecuniaria “*por utilización del servicio a través de una acometida fraudulenta, por conectar equipos sin la autorización de LA CAMB al sistema de agua cruda o de las instalaciones interiores que puedan afectar el funcionamiento del sistema, se cobrará el valor del servicio recibido, más los intereses de mora correspondientes y un recargo equivalente al 30%*”. A su vez, en la cláusula 21.3.5 del Contrato de Condiciones Uniformes para la Prestación del Servicio de Energía Eléctrica de la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., se establece que el hecho de suministrar el servicio de energía a otro inmueble o cliente distinto de aquel para el cual figura contratado el servicio, da lugar a la imposición de una multa equivalente a un salario mínimo mensual vigente. Sin embargo, de acuerdo a la sentencia SU-1010 de 2008, las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen la competencia para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios.

diez (10) de diciembre de 2009.

Segundo.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Veinte Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga y por el Juzgado 10° Penal del Circuito de Bucaramanga, que negaron el amparo solicitado. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos al trabajo y al mínimo vital vulnerados al señor Enrique Eudoro Villegas Salazar.

Tercero.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Floridablanca que, antes de proceder al desalojo, llegue a un acuerdo con el peticionario en el que, en todo caso, se le reconozcan las mejoras que éste hubiere hecho sobre el inmueble, con el fin de proteger sus derechos al trabajo y al mínimo vital. Esta decisión tendrá efectos *inter comunis* por lo que se hará extensiva a todos aquellos ocupantes del bien de uso público, objeto del proceso policivo de restitución No. 106 de 2006, que se encuentren en una situación similar a la del peticionario, en la medida en la que subsistan gracias a los recursos derivados de la explotación económica del predio y/o que tengan su vivienda en dicho terreno.

Cuarto.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Floridablanca que, una vez efectuado el pago de dichas mejoras, repita contra la empresa “Marval Ltda.” y sus representantes legales.

Quinto.- COMPULSAR copias de esta sentencia y del expediente al Fondo de Inmuebles Urbanos del Área Metropolitana de Bucaramanga en liquidación, para que, si lo considera procedente, adelante las investigaciones disciplinarias a que haya lugar en contra del señor Cesar Augusto Moreno Prada, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de esta sentencia.

Sexto.- COMPULSAR copias de esta sentencia y del expediente a la Fiscalía General de la Nación que para, si lo considera procedente, adelante las investigaciones penales a que haya lugar, en contra de los señores César Augusto Moreno Prada y Fernando Marín Valencia de Bucaramanga, por lo hechos relacionados en la parte motiva de esta sentencia.

Séptimo.- INSTAR al Acueducto Metropolitano de Bucaramanga y a la Electricadota de Santander S.A. E.S.P. para que realicen una visita al predio, ubicado en la Calle 205 No. 37 – 42 (Floridablanca, Santander) e inspeccionen las nuevas conexiones de agua y de luz que se han hecho en el lugar.

Octavo.- Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General