

Sentencia T-331/14

Referencia: expediente T-4171626

Acción de tutela presentada por Belinda Serna de Castaño contra la Alcaldía Local de Usme.

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil catorce (2014).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, y los Magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Bogotá, el seis (6) de septiembre de dos mil trece (2013), y en segunda instancia, por el Juzgado Treinta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, el dieciocho (18) de octubre de dos mil trece (2013), en el proceso de tutela de Belinda Serna de Castaño contra la Alcaldía Local de Usme.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Dos, mediante auto proferido el veinticinco (25) de febrero de dos mil catorce (2014).

I. ANTECEDENTES

La señora Belinda Serna de Castaño presentó acción de tutela contra la Alcaldía Local de Usme, porque considera que la entidad desconoció su derecho fundamental al debido proceso, y sus derechos y los de su familia al mínimo vital y a la vivienda digna, al exigirle pagar la multa urbanística que le fue impuesta por valor de catorce millones cuatrocientos dieciséis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos con veinte centavos (\$14.416.435.20), en cuotas mensuales que superan los seiscientos mil (\$600.000) pesos, a pesar de que ella devenga mensualmente ingresos inferiores al salario mínimo, con los cuales debe sostener a su familia, compuesta por un nieto menor de edad y una hija en condición de discapacidad. Enseguida se describirán los hechos que fundamentan la acción de tutela:

1. Hechos

1.1. La accionante es propietaria de una vivienda en el barrio Nueva Costa Rica de Bogotá. Afirmó que el sustento económico de su familia, compuesta por su hija de treinta y dos (32) años que se encuentra en condición de discapacidad¹ y de un nieto menor de edad, proviene de la venta de agua aromática en la calle, por lo cual le ingresan aproximadamente trescientos mil (\$300.000) pesos mensuales. Agregó que la mayoría de los meses ese dinero no es suficiente para sostener a su familia, y sus vecinos la asisten en la satisfacción de sus necesidades básicas y de las de su núcleo familiar.

1.2. Para generar una fuente de ingresos alterna, la tutelante construyó en su vivienda un piso adicional (3° piso) y adecuó una habitación para arrendarla.² Explicó que la construcción aludida se llevó a cabo con la colaboración de vecinos, amigos e integrantes de su grupo de oración, que le aportaron materiales de construcción, dinero y trabajo.

1.3. Con motivo de la obra llevada a cabo, la Alcaldía Local de Usme profirió la Resolución No. 213 del dos (2) de septiembre de dos mil nueve (2009), en la cual resolvió “(...) *declarar infractor (a) al régimen de obras al señor (a) Belinda Serna de Castaño, identificado (a) con la C.C. (...), en su calidad de responsable y/o propietaria del inmueble ubicado en la calle (...) Barrios Costa Rica de esta ciudad, por haber ejecutado obras de construcción sin contar con la licencia de construcción requerida, en violación a los artículos 99 y 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 810 de 2003, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia*”. Y le impuso una multa por valor de catorce millones cuatrocientos dieciséis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos con veinte centavos (\$14.416.435.20) “conforme lo dispuesto por el numeral 3° del artículo 104 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003, los cuales deberá consignar en la Tesorería Distrital a favor del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía Local de Usme, una vez en firme esta providencia, valor que se causará cada seis (6) meses, hasta tanto se obtenga la licencia de construcción requerida, con respecto a las obras ejecutadas al interior del inmueble”.

¹ La tutelante afirmó que su hija, Elizabeth Castaño Serna, padece de poliomielitis y epilepsia, y fue calificada el cinco (5) de agosto de dos mil diez (2010), con un 58.25% de pérdida de capacidad laboral, por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá (folio 7 del cuaderno principal. En adelante siempre que se cite un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal a no ser que se diga expresamente otra cosa).

² Sobre la vivienda, la accionante sostuvo: “*mi única propiedad y patrimonio es la casa donde habito con mi familia, ubicada en la (...), barrio la Nueva Costa Rica. La casa la compré con mi sueldo cuando trabajaba en la Alcaldía de Bogotá, pagando el valor de cuotas de \$15.000 pesos mensuales a partir del año 1985 a Cadivi (...)*”. Folio 57.

En la parte resolutive de la resolución también se advirtió a la accionante que disponía de sesenta (60) días *“para adecuarse a las normas, tramitando la licencia de construcción requerida, vencidos los cuales si no se hubieran adecuado, se procederá a la demolición de las obras ejecutadas, a costa del infractor y a la imposición de multas sucesivas, de acuerdo con lo preceptuado por el inciso 1° del artículo 105 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 810 de 2003”*³.

1.4. La peticionaria interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el acto administrativo expedido por la Alcaldía Local de Usme, argumentando falsa motivación, en tanto a su juicio, el informe técnico rendido sobre el estado de la construcción efectuada en su casa, no fue concluyente sobre los aspectos de desarrollo de la obra. Mediante la Resolución No. 005 del dieciocho (18) de enero de dos mil diez (2010), la misma entidad confirmó la Resolución No. 213 de dos mil nueve (2009). De acuerdo con el documento, el argumento principal del recurso consistía en afirmar que la administración declaró a la tutelante infractora a del régimen urbanístico con fundamento en un informe técnico. La entidad accionada expuso que el informe fue *“suficientemente claro y preciso, rendido por un funcionario con conocimientos específicos de la materia y con la suficiente experiencia relacionada con el aspecto urbanístico”*.

Al resolver el recuso de apelación mediante la Resolución No. 2482 del trece (13) de diciembre de dos mil diez (2010), la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, confirmó íntegramente la Resolución No. 213 de dos mil nueve (2009). Dijo en la motivación de su acto: *“(…) es claro que el informe del ingeniero es un documento autentico, se presume autentico mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad. En el caso estudiado es evidente que no se ha configurado la tacha ya que esta para ser demostrada debe hacerse mediante escrito, por medio de la cual deberá expresarse en qué consiste la falsedad y pedir las pruebas. En esas circunstancias no se ha configurado la tacha, por lo cual no procede su argumento”*. Y agregó *“respeto de su manifestación sobre que el despacho*

³ Como fundamento fáctico de la referida decisión, la administración expuso: *“a folio 3 del plenario aparece el informe de visita técnica rendido por el ingeniero de la Localidad el 4 de junio de 2008, en el que se indica “se adelantan obras de tercer piso de forma reciente, para lo cual se observa al momento de la visita que está en proceso constructivo actual la placa cubierta del piso tercero a nivel N-8.00 metros aproximados, la cual acumula voladizo progresivo hacia la vía superior a 60cms, para lo cual se observan instaladas las formaleas de madera, hecho que denota que las obras están en proceso actual. Se observa que fueron levantados también muros en bloque en este nuevo piso tercero. Vetustez. Obras de tercer piso iniciadas según se observa hace menos de un mes. Área construida/suelo afectado. Las obras ocupan 6.80 x 12.80 = 87.04M2. Responsable de las obras Belinda Serna de Castaño”. A folio 5 del expediente obra acta de la diligencia de expresión de opiniones rendida el 18 de julio de 2008 por el (la) señor (a) Belinda Serna de Castaño, identificada (a) con la C.C. No. (...), en la que manifestó ser el (la) propietario (a) y/o responsable del predio y señaló estar de acuerdo con el informe rendido por el Ingeniero de la Localidad (...)”*. Folios 76 a 80.

asume como plena prueba el informe de visita basado en la presunción, al cual se pretendió darle validez argumentando que la propietaria estaba de acuerdo. No es de recibo su argumento toda vez que el despacho efectuó el acervo probatorio correspondiente, tanto que en diligencia de expresión de opiniones la Alcaldía Local pone de presente el informe técnico y es la misma administradora que manifiesta estar de acuerdo con el informe del ingeniero (...) la presunta infractora en la diligencia de descargos –fl. 5 y 6– implícitamente expuso que sobre el informe de fecha 4 de junio de 2008 era cierto”.

1.5. La Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Resolución No.OEF-000479 del veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013), libró mandamiento de pago contra se la accionante y a favor del Fondo de Desarrollo Local de Usme, por valor de catorce millones cuatrocientos dieciséis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos con veinte centavos (\$14.416.435.20 dentro del proceso de cobro coactivo radicado al número OEF-2013-0107.⁴

⁴ El contenido del acto administrativo es el siguiente: “[q]ue con oficio (...) radicado en la Secretaría Distrital de Hacienda con el CORDIS (...) la Alcaldía Local de Usme remitió los Actos Administrativos 2013 del dos (2) de septiembre de dos mil nueve (2009), 005 del dieciocho (18) de enero de dos mil diez (2010) y el Acta 2482 del trece (13) de diciembre de dos mil diez (2010) del Consejo de Justicia de Bogotá, para iniciar, adelantar y llevar hasta su terminación el proceso administrativo de Cobro Coactivo No. OEF-2013-0107, contra la señora Belinda Serna de Castaño, identificada con la cédula de ciudadanía (...) por valor de catorce millones cuatrocientos dieciséis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos con veinte centavos (\$14.416.435.20) M/CTE por concepto de infracción al régimen de urbanismo Ley 810 de 2003. Que los actos administrativos se encuentran debidamente ejecutoriados desde el 11 de febrero de 2011, según constancia de ejecutoria expedida por el Consejo de Justicia de Bogotá (...) Que el abogado executor realizó la indagación de bienes, encontrándose a nombre de la señora Belinda Serna de Castaño, identificada con la cédula de ciudadanía (...) el bien mueble que se detalla en la parte resolutive de la presente acción, motivo por el cual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 837 del Estatuto Tributario Nacional, es procedente decretar el embargo y secuestro del mismo, como medida cautelar. Que en mérito de lo expuesto, este Despacho resuelve: Artículo 1°. Librar mandamiento de pago contra la señora Belinda Serna de Castaño, identificada con la cédula (...), a favor del Fondo de Desarrollo Local de Usme por las siguientes sumas de dinero 1. Catorce millones cuatrocientos dieciséis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos con veinte centavos (\$14.416.435.20) M/TCE, valor que corresponde a la sanción impuesta mediante los actos administrativos citados en la parte motiva de la presente resolución. 2. Las costas y gastos procesales que se causen en el trámite del presente proceso (...) Artículo 4°. Ordenar el embargo y secuestro del bien inmueble con matrícula inmobiliaria (...) ubicado en la dirección (...), bien con propiedad de la señora Belinda Serna de Castaño, identificada con la cédula de ciudadanía (...), para lo cual se limita el valor de la medida a la suma de veinte millones de pesos (\$20.000.000) M/MTC, de conformidad con lo establecido en los artículos 837-1, 838 y 839 del Estatuto Tributario Nacional (...) Artículo 7°. Advertir a la deudora que dispone de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente providencia para cancelar la totalidad de la deuda y sus intereses, por medio de consignación que deberá hacerse a favor del Tesoro Distrital Fondo de Desarrollo Local de Usme, o para proponer las excepciones contempladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional. Artículo 8°. Informar al (la) deudor (a) que contra la presente resolución no procede recurso alguno, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 833-1 del Estatuto Tributario Nacional.” A fin de notificar de esta decisión a la peticionaria, la entidad la citó mediante los oficios 2013EE68579 y 2013EE68599 del once (11) de abril de dos mil trece (2013). Adujo la Secretaría Distrital de Hacienda (folios 99 y 100) que la accionante no atendió los requerimientos y por esa razón con los oficios 2013EE83192 y 2013EE8319 del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013) se le envió por

1.6. Afirmó la tutelante que *“no cuento con recursos económico para cancelar el valor de esa multa: las 24 cuotas ofrecidas por parte de la Alcaldía Local de Usme en sus oficios, no son suficientemente proporcionados y encajan dentro de la imposibilidad de pago ya que cada cuota sería de seiscientos mil seiscientos noventa y dos pesos con setenta y nueve centavos (\$600.692.79). Como ya lo manifesté, en razón de ser desempleada y no tener ningún ingreso fijo, y a pesar de ellos responder económicamente por 2 personas más, no estoy en la capacidad de realizar el pago de dichas mensualidades”*.

1.7. Por tal motivo, explicó que el treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013) envió un derecho de petición al Alcalde de la Localidad Usme, solicitando *trato diferenciado* en el pago de la multa que le fue impuesta. En concreto propuso pagar la sanción por la infracción urbanística en cuotas mensuales de ochenta mil (\$80.000) pesos hasta cubrir el total de la deuda, sin que se le cobren intereses. Sobre la formula de arreglo, explicó la tutelante *“esta propuesta de pago es el máximo al que estoy en capacidad real de comprometerme, pues de fijarse una cuota mayor se limitarían de manera excesiva la disposición de recursos y del mínimo vital de mi núcleo familiar (...)”*, ya afectado suficientemente debido a una vida llena de limitaciones.⁵

1.8. El cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013), la tutelante solicitó a la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la suspensión del mandamiento de pago librado en el proceso de cobro coactivo No. OEF-2013-0107, en consideración a su especial condición de vulnerabilidad económica, y hasta tanto la Alcaldía de Usme respondiera el derecho de petición radicado en la entidad el treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013)⁶. El veintisiete (27) de junio de dos mil trece (2013), la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, respondió negativamente la solicitud.

1.9. Además, el treinta y uno (31) de julio de dos mil trece (2013), la Alcaldía Local de Usme respondió el derecho de petición, negando la aplicación del *trato diferenciado* en el pago de la multa. Se dijo en concreto: *“este despacho*

correo la resolución referida de cobro coactivo, recibida por la accionante el catorce (14) de mayo de dos mil trece (2013).

⁵ Esta petición se encuentra contenida en los folios 63 a 70 del expediente. En la referencia del escrito la accionante indicó *“solicitud de acuerdo de pago para sujeto de especial protección constitucional que requiere con urgencia tratamiento de igualdad por diferenciación y solidaridad en referencia al mandamiento de pago librado por la Resolución No. OEF-00479 del veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013) expedida por la Oficina de Asesoría de Obras de la Alcaldía Local de Usme”*.

⁶ Comunicación contenida en el proceso de tutela, folios 56 a 62. Como referencia del documento la peticionaria puso: *contestación al mandamiento de pago librado por la Resolución No. OEF-00479 del veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013) “por la cual se libra mandamiento de pago dentro del proceso coactivo No. OEF-2013-0107”*.

no tiene competencia ni posibilidades de suspender, ni sustituir, ni diferir más allá de 24 cuotas el pago de las sanciones impuestas por concepto de infracción al régimen urbanístico y de obras del distrito”.⁷

1.10. Con fundamento en los hechos expuestos, la señora Belinda Serna de Castaño solicitó al juez de tutela proteger sus derechos fundamentales, y ordenar (i) a la Alcaldía Local de Usme *“realizar conmigo un acuerdo de pago frente a la multa por infracción urbanística, que me fue impuesta mediante la Resolución 213 de 2009 expedida por la Asesoría de Obras de la Alcaldía Local de Usme, de conformidad con lo establecido en el derecho de petición enviado a dicha entidad el día 30 de mayo de 2013 por correo certificado, y entregado el 4 de junio del mismo año”*, y (ii) a la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá *“que suspenda el proceso coactivo No. OEF-2013-0107, en la cual se libró el mandamiento de pago el 20 de marzo de 2013, mediante la Resolución No. OEF-00479, hasta que la Alcaldía Local de Usme acceda a suscribir un acuerdo de pago con enfoque diferencial, y una vez realizado el mencionado acuerdo proceda a dar por terminado el proceso coactivo”*.

2. Respuesta de la entidad accionada y entidades vinculadas

2.1. Secretaría Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá en representación de la Alcaldía Local de Usme⁸

La Jefe de Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno contestó la acción de tutela, solicitando negar la pretensión de la accionante, con fundamento en que las actuaciones de la Alcaldía Local de Usme *“se han adelantado bajo los parámetros constitucionales y legales, garantizando, en todo momento, el cumplimiento de las decisiones administrativas, así como en procura del desarrollo armónico de la ciudad, para la intervención del espacio físico público y de las zonas de reserva forestal, razón por la cual no es dable que se le atribuya a mi representada una presunta vulneración de los derechos fundamentales conculcados”*.

2.2. Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá

⁷ Folio 31.

⁸ En el encabezado de la contestación, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, explicó que *“mediante Decreto Distrital 655 del 28 de diciembre de 2011, el Alcalde Mayor de Bogotá delegó en el Secretario de Gobierno Distrital la representación legal en lo judicial y extrajudicial de Bogotá, Distrito Capital, de todos aquellos procesos, diligencias y/o actuaciones, judiciales o administrativas que se adelanten con ocasión de todos los actos, hechos, omisiones u operaciones que expidan, realicen, incurran o participen las localidades, los Fondos de Desarrollo Local, las juntas Administradoras Locales y/o los Alcaldes Locales, las inspecciones de Policía, al igual que las dependencias que hagan parte de la entidad (folios 143 a 147).*

2.2.1. La apoderada general de la Secretaría Distrital de Hacienda solicitó al juez de tutela declarar la improcedencia de la acción de tutela, y declarar que no existe legitimación por pasiva en su vinculación al proceso.

2.2.2. Indicó que la intervención de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la entidad, en el proceso por infracción urbanística que se surte contra la señora Belinda Serna de Castaño, es consecuencia de la actuación administrativa adelantada por la Alcaldía Local de Usme, la cual expidió las resoluciones con base en las cuales se inició el proceso de cobro coactivo. Afirmó al respecto *“en otras palabras, los actos administrativos que constituyen el título ejecutivo gozan de presunción de legalidad y prestan mérito ejecutivo, al tenor de lo establecido en el numeral primero del artículo 68 del C.C.A (...)”*. Manifestó, además, *“debe reiterarse que las solicitudes de la ejecutada no pueden atenderse favorablemente en la instancia de cobro coactivo, como quiera que. De adoptarse supondría modificar y dejar sin piso los actos administrativos que impusieron la sanción, lo que significaría ni más ni menos que una clara extralimitación de funciones, en primer lugar, desde el punto de vista funcional, considerando que es del resorte de los Alcaldes Locales (...), y adicionalmente, porque no existe norma jurídica que ampare las solicitudes de reconocimiento de imposibilidad de pago de la sanción y disminución y suspensión temporal del pago en el proceso administrativo de cobro.”*

2.2.3. Concluyó señalando que la oficina se encuentra supeditada a la decisión de la Alcaldía Local de Usme en torno al posible acuerdo de pago de la multa a que se llegue con la accionante, pues la entidad sólo se encarga de ejecutar el cobro de la sanción impuesta por la Alcaldía referida.

3. Decisiones objeto de revisión

3.1. En primera instancia, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Bogotá, en fallo del seis (6) de septiembre de dos mil trece (2013), declaró la improcedencia de la acción. Como se sigue a continuación, el juzgado estimó que la tutelante cuenta con la vía contencioso administrativa para impugnar el contenido de los actos administrativos que la declararon infractora del régimen de obras, una vez agotara la vía gubernativa. Además, que no se avizora que haya acudido a la acción de tutela para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

3.2. En el escrito de impugnación, la señora Belinda Serna reitera que no pretende desconocer la infracción del régimen urbanístico decretada por la Alcaldía Local de Usme, ni la multa con la cual se sancionó su conducta. Que ella busca a través de la acción de tutela es que la administración acepte el acuerdo de pago propuesto a esa entidad a través del derecho de petición del treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013), el cual consistía en cancelar

cuotas mensuales de ochenta mil (\$80.000) pesos. Pide nuevamente que la Alcaldía Local de Usme le dé un trato diferenciado y ajuste el cobro de las cuotas para el pago de la multa a su realidad económica, pues el ofrecimiento de cancelar la multa en un plazo hasta de veinticuatro (24) meses, implicaría el pago de seiscientos mil (\$600.000) pesos mensuales, cifra con la cual no cuenta pues sus ingresos ascienden a trescientos mil (\$300.000) pesos cada mes, cuando le va bien con la venta de agua aromática en la calle, lo cual constituye su única fuente de dinero.

3.3. En sentencia de segunda instancia del dieciocho (18) de octubre de dos mil trece (2013), el Juzgado Treinta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, confirmó el fallo recurrido. En concreto, reiteró las consideraciones que fueron expuestas por el juez de primera instancia, y agregó, sobre la improcedencia de la acción: “(...) *se colige que la acción tutelar es procedente cuando el peticionario carezca de algún otro mecanismo para hacer valer sus derechos, situación que no se presenta en el sub-lite, como quiera que el pedimento de la actora se circunscribe a una controversia de origen exclusivamente patrimonial y económico, cuya solución lejos se encuentra de ser asunto que quepa dentro de la órbita y competencia del juez constitucional (...)*”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y problema jurídico

2.1. La señora Belinda Serna inició proceso de tutela contra la Alcaldía Local de Usme, por la presunta vulneración de su derecho y el de su familia al mínimo vital y a la vivienda digna. Considera que la entidad desconoce tales derechos por cuanto fue declara infractora del régimen de obras y se le impuso una multa superior a los catorce millones (\$14.000.000), mediante la Resolución No. 213 de 2009, suma que dadas sus condiciones económicas le resulta imposible cancelar. La entidad le propuso pagar la multa en veinticuatro (24) meses, lo cual, implicaría cuotas mensuales de seiscientos mil (\$600.000) pesos mensuales. La accionante, como contrapropuesta, solicitó se le permitiera abonar ochenta mil (\$80.000) pesos mensuales que, incluso implican afectar su mínimo vital y el de su familia.

2.2. Manifestó la tutelante que es mujer cabeza de familia, que tiene a cargo a su hija discapacitada y un nieto menor de edad, y que sus ingresos provienen de la venta callejera de agua aromática, por lo cual recibe trescientos mil (\$300.000) pesos mensuales, aproximadamente. Comentó también que es recurrente que sus vecinos y amigos le ayuden a asistir sus necesidades básicas y las de su familia, porque el dinero que gana no le resulta suficiente. De hecho, dijo que fueron esas mismas personas, e integrantes de su grupo de oración, quienes le ayudaron con materiales de obra, dinero y trabajo para realizar la construcción alrededor de la cual se generó el proceso administrativo por vulnerar las normas urbanísticas. Además, afirmó que con la construcción pretendía adecuar un tercer piso para arrendar, con la finalidad de generar ingresos alternos al de su trabajo, y con ello garantizar el adecuado sostenimiento de su núcleo familiar.

2.3. En la actualidad se surte contra la tutelante un proceso de cobro coactivo a cargo de la Oficina de Ejecuciones de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá. La entidad ordenó el pago de la sanción de catorce millones cuatrocientos dieciséis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos con veinte centavos (\$14.0416.435.20), más las costas y gastos procesales, y además, el embargo y secuestro de la vivienda de la accionante, hasta por un valor de veinte millones (\$20.000.000) de pesos.

Debido a sus limitados recursos, la accionante solicita al juez de tutela que se ordene a la administración ofrecerle un trato diferenciado en el pago de la multa, es decir, que acepte suscribir un acuerdo de pago que ella pueda cumplir. Además, solicita que se suspenda la ejecución del proceso de cobro coactivo para no perder su casa.

2.4. Las entidades accionadas y las vinculadas, respondieron que en virtud de las leyes 388 de 1997 y 810 de 2003, no es posible llegar a un acuerdo de pago diferente al ya ofrecido por la administración (es decir, cancelar la deuda en un plazo no superior a 24 meses). Los jueces de instancia, por su parte, declararon la improcedencia de la acción porque estimaron que la accionante puede acudir a la jurisdicción contenciosa para controvertir las decisiones contenidas en los actos administrativos expedidos por la Alcaldía. Además, señalaron que no se vislumbra que la tutelante haya acudido a la acción de tutela para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, razón por la cual su pretensión no tiene cabida por vía de tutela.

2.5. Con base en los hechos consignados, la Sala de Revisión considera que el problema jurídico a resolver en el caso concreto es ¿vulnera una Alcaldía (Local de Usme) el derecho fundamental al debido proceso de una ciudadana (Belinda Serna de Castaño) al (i) imponerle una multa por infracción al régimen urbanístico y (ii) proceder al cobro coactivo de la sanción, así como el embargo de su vivienda de estrato I, procurando antes realizar un acompañamiento a la propietaria para legalizar la construcción o adecuar la

situación al ordenamiento jurídico, y sin haber considerado la propuesta de la actora acerca de la reducción de la cuota mensual para efectuar el pago de multa, con base en sus particulares condiciones de vulnerabilidad económica y familiar, pues recibe ingresos inferiores al salario mínimo, y tiene a su cargo a dos personas sujetos de especial protección constitucional (su hija, quien fue declarada invalida en un porcentaje del 58.25%⁹, y su nieto menor de edad)?

2.6. Para resolver el interrogante propuesto, la Sala de Revisión estima que se debe pronunciar, primero, sobre el deber de la administración de acompañar a las personas que como la tutelante se encuentran en estado de vulnerabilidad, en el proceso que se les inicia por la comisión de una infracción urbanística, para que, como lo ha dicho esta Corporación en otros pronunciamientos, no se les imponga una sanción hasta tanto no se le dé al infractor la oportunidad de ajustar su situación irregular a la normativa legal vigente. Segundo, se referirá sobre la desproporción en que se incurrió la administración, al imponer una multa tan alta a una persona en una situación de vulnerabilidad evidente, que seguramente perderá su vivienda por la imposibilidad de pagarla. Finalmente, dará las órdenes del caso concreto.

3. Cuestión previa: procedencia de la acción de tutela en el caso concreto.

Los jueces de la causa negaron el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso de la señora Belinda Serna de Castaño, y al mínimo vital y a la vivienda digna suyos y de su familia, porque consideraron que la accionante puede acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para solicitar la nulidad de los actos administrativos con base en los cuales se le declaró infractora del régimen de obras, se le impuso una multa, y se le adelanta, actualmente, un proceso de cobro coactivo (Resoluciones No. 213 de septiembre de 2009 y No.005 del 18 de mayo de 2010, proferidos por la Alcaldía Local de Usme, y No. 2482 de 2010, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación por el Consejo de Justicia de Bogotá).

La peticionaria acude a la vía de tutela ante la amenaza del derecho a una vida digna y al mínimo vital suyo y el de su familia, al tener que cancelar la multa impuesta por la Alcaldía Local de Usme, con ocasión de una construcción que adelantaba en un piso superior de su vivienda. El valor de la cuota mensual fijado por la administración para el pago de la multa, fue de seiscientos mil \$600.000 pesos, monto que supera ampliamente los ingresos mensuales que recibe la actora por la venta en la calle de agua aromática. Por ello solicitó a la administración que le permitiera cancelar la sanción en cuotas mensuales de ochenta mil pesos (\$80.000), monto que aunque implica un gran sacrificio para ella y su familia, pues apenas si puede atender sus necesidades básicas

⁹ Elizabeth Castaño Serna, padece de poliomielitis y epilepsia, y fue calificada el cinco (5) de agosto de dos mil diez (2010), con un 58.25% de pérdida de capacidad laboral, por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá (folio 7).

con los trescientos mil (\$300.000) pesos que percibe, es una cifra por lo menos significativamente menor a la que se le exige.

A diferencia de lo que sostuvieron los jueces de instancia, la actora no controvierte, a través de esta acción constitucional, la legalidad de los actos administrativos que la declararon infractora del régimen de obras. No desconoce que la obra que realizó en el tercer piso de su casa, se efectuó sin contar con la licencia de construcción. Al no dirigirse su pretensión contra el contenido de tales decisiones, la acción contenciosa no resulta procedente por tratarse de una situación en la cual (i) se discute el contenido de una respuesta ofrecida por la administración, en la cual no permitió adecuar las cuotas a la real capacidad de pago de la accionante, y (ii) se presenta una amenaza real que le ocasionaría a la actora y su familia perjuicio irremediable, por la pérdida de su vivienda, ante su imposibilidad de pagar la multa, toda vez que se le adelanta un proceso de cobro coactivo de la misma y su vivienda está incluso embargada.

Teniendo en cuenta que no existe otra acción para controvertir la respuesta de la administración, la tutela es el medio judicial idóneo para estudiar el fondo del asunto objeto de revisión.

La señora Belinda Serna de Castaño dirige su tutela, concretamente, contra la respuesta que le fuera entregada el treinta y uno (31) de julio de dos mil trece (2013), como contestación a su derecho de petición del treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013), en la cual la Alcaldía Local de Usme se limita a señalar que no tiene competencia para modificar el plazo legal para el pago de la sanción, y que por lo tanto debe cancelar la multa en veinticuatro (24) meses, a razón de seiscientos mil (\$600.000) pesos mensuales, advirtiéndole que si no cancela esa obligación, se continuara el proceso de jurisdicción coactiva, rematándose su vivienda, actualmente embargada por la administración Municipal.

La segunda pretensión de la accionante es que el juez constitucional suspenda el proceso de jurisdicción coactiva, en el cual se ordenó el embargo y secuestro de la vivienda, hasta tanto se logre una solución para su caso.

La Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante la resolución No. OEF-000479 del veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013), libró mandamiento de pago contra la accionante por valor de catorce millones cuatrocientos dieciséis mil cuatrocientos treinta y cinco pesos con veinte centavos (\$14.416.435.20), así como el embargo y secuestro de su vivienda, que es el mismo bien inmueble sobre el cual se efectuó la construcción que originó la imposición de la sanción. Si bien, contra esta resolución la accionante podía proponer

excepciones, de conformidad con el artículo 833-1 del Estatuto Tributario¹⁰, no lo hizo por no tener posibilidad de acogerse a ninguna de las excepciones allí depuestas.¹¹ Por ello la orden de ejecución quedó en firme.¹²

Así, no existiendo otro medio de defensa judicial, la acción de tutela también es procedente para estudiar la pretensión de protección del derecho a la vivienda en la medida que sobre la residencia de la peticionaria hay una orden de embargo por el no pago de la multa, que como se advirtió, no se ha cancelado por razones de precariedad económica.

Con base en que la acción de tutela presentada por la señora Belinda Serna contra la Alcaldía Local de Usme, es la única vía que tiene para solicitar la protección de sus derechos fundamentales y los de su familia, personas todas ellas en especial condición de vulnerabilidad (su hoja con una discapacidad laboral de 58.25% y un niño menor de edad), la Sala Primera de Revisión considera que la misma es procedente, y pasa a analizar el asunto de fondo puesto a consideración.

4. La Alcaldía Local de Usme vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la señora Belinda Serna de Castaño, por no ofrecerle acompañamiento en el proceso administrativo adelantado en su contra por infracción del régimen de obras, con el fin de que la accionante

¹⁰ Resolución No.OEF-000479 del veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013) de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, artículo 8°. *“Informar al (la) deudor (a) que contra la presente resolución no procede recurso alguno, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 833-1 del Estatuto Tributario Nacional”*.

¹¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 831 del Estatuto Tributario, las excepciones que proceden contra el mandamiento de pago son las siguientes: *“1. El pago efectivo. 2. La existencia de acuerdo de pago. 3. La falta de ejecutoria del título. 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente. 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. 6. La prescripción de la acción de cobro, y 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió”*.

¹² En la sentencia T-873 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo), la Sala Segunda de Revisión explicó que procede por vía de tutela la suspensión de los efectos derivados en un proceso de cobro coactivo, cuando quiera que la actuación del juez constitucional busque la protección de los derechos fundamentales de la población más vulnerable. En esa ocasión la Sala conoció el caso de una acción de tutela presentada por la administración del Municipio de Guachené contra el Municipio de Caloto. El primer Municipio, en virtud de diversos decretos expedidos por el Gobernado del Cauca, asumiría el pago de la deuda pública de Caloto; entonces, la Tesorería del Municipio de Caloto libró mandamiento de pago por vía coactiva contra el Municipio de Guachené, y el embargo de cuentas de recursos del Sistema General de Participaciones. La parte accionante afirmó que las cuentas señaladas eran inembargable, y sobre la base de esa afirmación, presentó acción de tutela para que se ordenara al Municipio de Caloto suspender el embargo que sobre las mismas estaba vigente. Para resolver la cuestión planteada la Sala consideró (i) *“independientemente, de la pertinencia o no de la utilización de la jurisdicción coactiva, lo que en este caso se torna manifiesto es la violación de los derechos a la salud y a la educación de los grupos más vulnerables de la población de Guachené, toda vez que los recursos que se habían destinados legalmente con miras a su realización, fueron objeto de un embargo abiertamente violatorio del régimen que gobierna el régimen general de participaciones”* y declaró (ii) que era la acción de tutela la única vía posible para proteger los derechos de la población en situación de indefensión, los cuales debían ser garantizados inmediatamente, a través de la orden del juez constitucional a la administración de Caloto de levantar el embargo sobre las cuentas afectadas.

pudiera adecuar la actuación irregular a las exigencias legales vigentes, antes de imponerle una sanción

4.1. Esta Corporación ha señalado que las personas que se encuentran en especial condición de vulnerabilidad, tienen derecho a que la administración les ofrezca acompañamiento reforzado en los procesos administrativos que se surtan en su contra, por presunta vulneración del régimen de obras urbanísticas. Este deber encuentra fundamento directo en el artículo 13 de la Constitución, de acuerdo con el cual, el Estado protege especialmente a las personas que por su condición *económica, física o mental*, se encuentran en estado de debilidad manifiesta. La disposición se debe leer en armonía con el artículo 209 de la norma superior, en virtud del cual las autoridades administrativas están llamadas a coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines de Estado y la efectividad de los derechos de los administrados.

De conformidad con lo anterior, entonces, todas las personas que por razones de salud física o mental, familiares, sociales o económicas, no puedan ejercer sus derechos y deberes en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos, tienen derecho a que las autoridades públicas los asistan y protejan de forma especial, lo cual incluye que las exigencias para el cumplimiento de los deberes legales se flexibilicen, en consideración a las limitaciones que los aquejan, y con la finalidad de contrarrestar la desigualdad originada en esas mismas circunstancias.

Así las cosas, cuando la administración surte un proceso contra un ciudadano que alega una condición de vulnerabilidad, y lo prueba si quiera de forma sumaria, las decisiones de la administración deben aplicar, además de las normas legales y el procedimiento previsto, el mandato constitucional de especial protección y asistencia.

4.2. En concreto, esta Corporación ha sostenido que tratándose del inicio de un proceso por presunto desconocimiento régimen de obras urbanísticas (Ley 388 de 1997 “*por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, modificada por la Ley 810 de 2003 “*por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones*”) que surten las Alcaldías Municipales o las Alcaldía Locales, existe el deber de la administración de acompañar al administrado, para que tenga una oportunidad de adecuar su actuación irregular a la legalidad, antes de imponerle una sanción que seguramente no podrá cancelar debido a sus condiciones de vulnerabilidad y que ocasionará que incluso pierda su vivienda.

4.3. En la sentencia T-596 de 2011¹³ la Sala Quinta de Revisión conoció del caso de un hombre desplazado que presentó acción de tutela contra la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar. El actor compró un predio por valor de dos millones (\$2.000.000) de pesos, que adecuó con cuatro muros (cerramiento del terreno), sobre los cuales construyó un techo compuesto por tejas de zinc y cartones; además, colocó algunos ladrillos como muro de protección para que no se entraran personas “ajenas a su casa”. La vivienda no contaba con instalación de servicios públicos.

Mediante resolución del año dos mil nueve (2009), la Alcaldía accionada lo declaró infractor del régimen de obras urbanísticas, por haber realizado la adecuación de la vivienda sin licencia, le ordenó efectuar tal trámite, y le impuso una multa por valor de cuatro millones seiscientos veinticuatro mil (\$4.624.000) pesos. Los recursos contra esta decisión fueron presentados de forma extemporánea por el actor.

El accionante alegó que no contaba con los ingresos para pagar la multa, pues se trataba de una persona desplazada desde el año dos mil cinco (2005), y que por ser analfabeta, desplazado y tener sesenta y seis (66) años, no encontraba trabajo. Adujo que sería injusto perder “su vivienda”, y en consecuencia, explicó: *“mi familia tendría que vivir a la intemperie sometida a la acción del delincuente y poner en peligro a toda mi familia en especial a mis nietas”*.

La administración afirmó que el proceso surtido se llevó a cabo con arreglo a las normas aplicables, sin desconocimiento del derecho al debido proceso del actor. Adujo que se le ofrecieron al tutelante alternativas para ejercer su derecho a la defensa. Sostuvo que la multa fue impuesta con base en el artículo 104 de la Ley 388 de 1977, la cual podía oscilar entre diez (10) hasta veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes *“por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción (...)”*, y que tal disposición, sobre la cual se efectúa el cálculo de la sanción, se aplica igual para todas las actuaciones infractoras. Finalmente, manifestó la administración: *“la difícil situación socioeconómica no exime de los deberes legales y la normativa de los desplazados tampoco exime de las sanciones urbanísticas (...) la exoneración de la multa impuesta resulta ser improcedente ya que es inexistente en la normativa legal y constitucional”*. Por su parte, el juez de única instancia declaró la improcedencia de la acción de tutela porque a su juicio, el peticionario contaba con otros medios de defensa judicial para solicitar la protección de sus derechos fundamentales, y no demostró que acudía a la acción de tutela para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

El problema jurídico que abordó la Sala en esa oportunidad se concretó a determinar si el acto administrativo que declaró como infractor urbanístico al

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-596 de 2011 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

tutelante, vulneró su derecho al debido proceso, al haber sido proferido sin tener en cuenta las circunstancias especiales de vulnerabilidad acreditadas (ser víctima del desplazamiento forzado,¹⁴ su edad avanzada y encontrarse en una situación económica precaria).

La Sala, al decidir el caso, dirigió sus consideraciones a reiterar la especial protección que asiste a las personas que sufren las consecuencias del desplazamiento. Pero también llamó la atención sobre el deber de los funcionarios públicos de valorar las circunstancias específicas de afectación de los derechos de cada persona partícipe de un proceso administrativo, en aras de establecer (i) si requiere trato diferenciado, por pertenecer a un grupo poblacional especial y (ii) si resulta necesario adoptar una medida positiva para lograr su inclusión social. Con base en lo anterior, explicó la Corte, la autoridad administrativa deberá suministrarle [a la persona desplazada afectada] la información sobre sus derechos y cómo ponerlos en marcha, en forma *clara, precisa y oportuna*.

El fundamento de lo expuesto lo condensó la Sala en la siguiente afirmación *“el hecho de Colombia proclame un Estado Social de Derecho de la una razón de ser, un sentido y objetivos específicos a la organización estatal que resultan vinculante para todas las autoridades, quienes deben orientar su actuación a la garantía efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas. Por ello, deben promover condiciones de igualdad real y adoptar medidas que fomenten condiciones de vida digna. De este modo, tienen los compromisos de corregir las desigualdades sociales y facilitar la integración de las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”*.

De la misma forma, a juicio de la Sala, las administraciones deben fortalecer el enfoque propositivo, no sancionatorio, de sus actuaciones: *“ofrecer alternativas de solución para que la persona pueda ajustar su comportamiento a las normas sobre urbanización”*. Y concluyó que esa labor se traduce en *“acompañamiento efectivo por parte del funcionario, que debe atender sus circunstancias especiales para formular opciones de cumplimiento reales”*. Advirtiendo que no puede perderse de vista que si el administrado no aprovecha la asistencia dirigida de la administración y

¹⁴ Frente a la situación de desplazamiento que sufrían el accionante y su familia, la Sala puntualizó: *“es necesario destacar que la problemática del desplazamiento forzado no sólo conlleva que las personas se vean obligadas, de manera abrupta, a abandonar sus comunidades, viviendas y propiedades. Posteriormente, deben trasladarse a lugares en donde no cuentan con la posibilidad de acceder a soluciones de vivienda digna ya que carecen de recursos económicos y empleos estables. Tal situación de indefensión y debilidad manifiesta impide que quienes han sido desplazados gocen otras de sus garantías fundamentales. Por añadidura, imposibilita que reconstruyan su proyecto de vida y logre estabilidad social, económica, laboral y familiar, bajo esta óptica la Corte ha resaltado la necesidad de asegurar el derecho a la vivienda digna de dicho grupo poblacional con el fin de satisfacer “derechos como la salud, la integridad física, y el mínimo vital”*”.

persiste en la actuación infractora, aquella queda facultada para sancionarlo en la forma que lo determine la ley, con el fin de asegurar el respeto por el régimen urbanístico. Con base en lo expuesto, concluyó “(...) *las autoridades encargadas de los procesos administrativos por infracción urbanística tendrán la obligación de adoptar un enfoque diferencial cuando adviertan que el sujeto así lo requiere, con fundamento en la protección especial que la Carta Política le confiere a ciertos ciudadanos. En ese sentido, deberán contemplar alternativas de solución diferentes a la sanción urbanística con el fin de posibilitar el verdadero ejercicio de los derechos de la persona y aumentar las oportunidades de llevar una vida en condiciones adecuadas [que conduzcan a la superación del desplazamiento]*”.

Frente al caso concreto, dijo la Sala, la administración *ignoró por completo* la situación de desplazamiento del accionante, y debía, por el contrario “*tomar medidas positivas para tratar de remediar su situación, para lo cual debió proveer consejería legal, asistencia material y la información relevante para que pudiera ejercer sus derechos en una posición de igualdad real respecto a los demás ciudadanos (...), para que accedería a una solución habitacional que le permitiera desarrollar su proyecto de vida en condiciones dignas*”, antes de imponerle la sanción pecuniaria que agravó su precaria situación. Por tanto, afirmó que la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar no acató el mandato constitucional de protección de la población en especial condición de vulnerabilidad (violación directa de la Constitución); protegió los derechos fundamentales del actor al debido proceso, al mínimo vital y a la vivienda digna; y en la parte resolutive dispuso “*dejar sin efectos el proceso de infracción urbanística llevado contra el señor (...)*”. Además, ordenó a la administración “*orientar adecuadamente y acompañar al señor (...) para que su predio cumpla con las normas urbanísticas establecidas*”.

4.4. A pesar de que la Sala de Revisión puso en evidencia cómo la falta de acompañamiento administrativo a una persona desplazada, a propósito de un proceso iniciado en su contra por violación del régimen de obras urbanísticas, refuerza el estado de vulnerabilidad de esa persona y de su familia, es posible afirmar que el derecho a la *asistencia adecuada*, antes de adoptar medidas como la imposición de una sanción, se hace extensiva a otros sujetos que también deben ser protegidos especialmente por las autoridades, al menos, por las siguientes razones: (i) las personas que por razones de salud física o mental, económicas, sociales o familiares, requieren asistencia especial del Estado; y (ii) el deber de la administración, como integrante de la función pública, de velar por la satisfacción de sus derechos fundamentales y tratar, en mejor medida, de eliminar la desigualdad, como barrera principal de acceso a la satisfacción de necesidades básicas, y evitar la afectación en la continuidad de ejercicio de derechos ya adquiridos.

En el caso que ocupa a la Sala, para que se afirme que existe garantía efectiva del derecho al debido proceso en un procedimiento administrativo en el cual

hay colisión entre el cumplimiento de un deber legal y la satisfacción de derechos fundamentales, como el mínimo vital y la vivienda digna, lo primero que debe observar el funcionario público es el respeto por las normas constitucionales en materia de protección a personas que requieren un atención especial, debido a sus debilidad manifiesta.

4.5. Sobre el respeto por los mandatos superiores en los procedimientos de imposición de multas de carácter administrativo, es importante citar pronunciamiento de esta Corporación en la sentencia T-450 de 1994.¹⁵

La Sala Quinta de Revisión conoció de la acción de tutela presentada por una empresa contra el ISS, por una multa que le fue impuesta por el Instituto, por cuanto presentó de forma extemporánea el reporte de accidente laboral de uno de sus trabajadores. Contra la decisión sólo cabía recurso de reposición, pero no pudo ser interpuesto por la empresa por no haber cancelado previamente la sanción. A juicio de la entidad tutelante, la exigencia de pago previo para hacer usos de los recursos de la vía gubernativa, resultaba inconstitucional. La Corte señaló que, en principio, la acción de tutela podía pensarse improcedente, pues existía la jurisdicción contenciosa para controvertir el acto de la administración, y porque además, no se acreditó que la parte accionante acudía a la acción constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. No obstante, afirmó la Sala la tutela proponía un asunto trascendental sobre el contenido del derecho fundamental al debido proceso.

Se sostuvo que con base en una norma de carácter general que regía el proceso de sanciones, cobranzas y procedimientos del Instituto de Seguros Sociales, la entidad estaba facultada para imponer una multa o ordenar un reembolso, procediendo el recurso contra dicha decisión, sólo cuando con *“el escrito en que se interponga se acompañe el recibo de depósito correspondiente al valor de la multa o del reembolso (...)”*. La aplicación que la administración hizo de la misma, fue la razón de inconformidad de la parte tutelante, sin dirigirse contra su contenido, de forma general y abstracta.

Para la Sala lo dispuesto en la norma mencionada vulnera un elemento esencial del derecho fundamental al debido proceso, cual es el derecho de defensa. Se afirmó que se presentaba un conflicto de orden normativo, norma legal versus postulado constitucional de respeto por el debido proceso, el cual la administración resolvió dando prevalencia a la disposición legal, afectándose el derecho fundamental al debido proceso del tutelante. Sostuvo en concreto *“[p]ara la Corte es claro que un acto administrativo no puede entenderse amparado por la presunción de legalidad cuando de manera protuberante e indudable se opone a los mandatos constitucionales, menos todavía si por la misma colisión resultan desconocidos o recortados tales derechos”*, debiéndose ofrecerle al administrado los recursos que procedían

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-450 de 1994 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

contra la resolución en la cual se imponía la multa, sin supeditar su admisión al pago efectivo.

En la parte final de la providencia, la Corte reiteró que la función pública está al servicio de la eficacia de los postulados superiores (deber primario), incluso, cuando las disposiciones vigentes, sean estas de carácter legislativo, reglamentario o de naturaleza administrativa, imponen al administrador actuar de forma distinta a como lo establece la Constitución, tanto en la interpretación y aplicación de la norma sustancial, como en las formas propias de cada actuación.

4.6. En el caso que es objeto de revisión, no se trata de la indebida aplicación de una norma de rango legal (por desconocer la norma superior). No obstante, la administración no vulnera la norma superior, únicamente, cuando toma una decisión sobre la base de una disposición que es contraria a ella. También lo hace cuando sus actuaciones, a pesar de estar ajustadas a la ley, entran en tensión con los principios constitucionales.

4.7. El imponer cargas para el cumplimiento de un deber legal a una persona que no las puede asumir por razones de vulnerabilidad debidamente acreditadas, sin ofrecerle en el proceso que se adelanta alternativas de solución para que pudiera ajustar la tutelante su actuación a las normas urbanísticas, vulnera sus derechos fundamentales y el mandato de protección a que se ha hecho referencia en esta tutela, por tratarse de personas especialmente protegida.

En un Estado Social y Democrático de Derecho, la administración está llamada a no interrumpir de forma injustificada la permanencia de una familia vulnerable en su vivienda. La acción afirmativa por la cual debería optar la administración, en virtud del artículo 209 de la Constitución, en un caso en el que concurren diversas características que hacen obligatoria la protección especial por parte del Estado, es proteger al administrado contra cualquier circunstancia que ponga en riesgo su derecho a la vivienda, y evitar que en los procesos llevados a cabo en uso de sus facultades legales, tengan incidencia en el goce efectivo de ese derecho.

4.8. Con base en las consideraciones acabadas de exponer, la Sala estima que en el caso concreto la administración vulneró el derecho al debido proceso de la señora Belinda Serna de Castaño, y en forma subsecuente, se pusieron en riesgo sus derechos constitucionales y los de su familia al mínimo vital y a la vivienda digna, con ocasión del proceso por infracción urbanística que se surtió en su contra, en desconocimiento del mandato de protección especial a la población más vulnerable.

5. Del caso concreto

5.1. Como se advirtió en las consideraciones antecedentes, los funcionarios de la administración, en los procesos por infracción al régimen de obras, tienen el deber, con arreglo a la norma superior, de valorar las circunstancias específicas de afectación de los derechos de cada persona, en aras de establecer (i) si requiere trato diferenciado, por pertenecer a un grupo poblacional especial y, (ii) si resulta necesario adoptar una acción positiva, en este caso, para evitar que una familia de escasos recursos vea amenazada su posibilidad de seguir viviendo en su casa, en condiciones mínimas de dignidad.

5.2. En el caso concreto, la Alcaldía Local de Usme conocía, por lo menos, las siguientes condiciones personales de la accionante: (i) que se trata de una mujer cabeza de hogar; (ii) quien tiene a su cargo a una hija en situación de discapacidad (32 años), declarada inválida en un porcentaje del 58.25%; (iii) que también está a su cargo un nieto menor de edad; (iv) que se sostiene económicamente de la venta callejera de agua aromática, recibiendo trescientos mil (\$300.000) pesos mensuales como ingresos; (v) que la insuficiencia de esos recursos para mantener a su familia, hace que sus vecinos le ayuden a menudo para su sostenimiento y que le consiguieran los materiales para realizar la construcción del tercer piso de su vivienda; (vi) que la vivienda es el único bien con el que cuenta la tutelante; (vii) que la finalidad de la construcción era adecuar una habitación para arrendarla, y con ello generar dinero adicional para satisfacer mejor sus necesidades básicas y las de su familia.

Las condiciones descritas justifican el trato diferenciado que la peticionaria demandó de la administración, para evitar el remate de su vivienda. Se trata, sin lugar a discusión, de una persona que atraviesa una especial condición de vulnerabilidad personal, agravada por el hecho de estar a cargo de dos sujetos protegidos, que merecían, todos ellos, amparo preferente.

5.3. No obstante, a pesar que las pretensiones de la accionante iban encaminadas a que se ordene a la administración (i) llegar a un acuerdo de pago de la multa impuesta a través de la Resolución No. 213 de 2009, y suspender el proceso de cobro a través del cual se le embargo su vivienda, por el no pago oportuno de la sanción, la Sala considera que la protección que se le otorgaría a la tutelante y su familia aceptando la prosperidad de tales solicitudes, sería insuficiente. La Alcaldía de Usme, al constatar que una persona en tales circunstancias infringió las disposiciones urbanísticas, en cumplimiento del mandato especial de asistencia, debió procurar que la actora pudiera tramitar la licencia de construcción y legalizar la obra que efectuó en su vivienda a permitirle ajustar su situación al ordenamiento jurídico. La Alcaldía debió adoptar un enfoque propositivo en su actuación en contra de la accionante, con arreglo a las normas constitucionales de protección de la personas en situación de vulnerabilidad, y evitar, hasta donde resultara factible la acción sancionatoria.

No se ajusta a la Constitución una actuación de la administración que agrava el estado de vulnerabilidad de una persona mayor de sesenta (60) años, que debe trabajar todos los días en la calle, vendiendo agua aromática para mantener a su familia.

5.4. En el caso que ocupa a la Sala, el proceso por infracción del régimen urbanístico, y las sanciones que por virtud del mismo se le impusieron a la accionante, amenazan gravemente el contenido del derecho a la vida digna, porque la accionante y su familia no pueden destinar sus escasos ingresos al pago de una multa. La imposición de la misma para ser cancelada en cuotas que la accionante no puede cumplir, sin haberle ofrecido un arreglo menos gravoso, afecta sus derechos fundamentales a su mínimo vital en dignidad. El valor de la sanción impuesta por la Alcaldía local de Usme resulta desproporcionado, para una persona que ni siquiera recibe ingresos iguales al salario mínimo. La administración puede ejercer su facultad de imponer multas, atendiendo la capacidad de pago de las personas afectadas, pero en este caso no resulta razonable que la construcción de una plancha para adicionar una habitación a una vivienda, lleve a la imposición de una multa superior a los 14 millones de pesos (al parecer una suma mayor al valor de la vivienda).

5.5. Con ello la Sala no quiere significar que la accionante está exenta de cumplir las normas de urbanismo, en la medida en que las licencias de construcción no son requisitos meramente formales sino que se orientan a verificar, entre otras cosas, si es posible adelantar la construcción o no.

Si bien se trata de una persona en condiciones de debilidad y de pobreza, lo cierto es que pretermitió un trámite que le resultaba exigible, razón por la cual sin perjuicio del deber de acompañamiento que le cabe a la administración para legalizar la construcción o adecuar su situación al ordenamiento jurídico, debe ajustarse la multa impuesta a las condiciones socio económicas de la actora, fijándola en un monto significativamente menor al consignado en la resoluciones que se controvierten, estableciendo para su pago el plazo máximo que la ley permite y permitiendo su cancelación en cuotas que atiendan las condiciones de la señora Belinda Serna y su familia, sin poner en riesgo el mínimo vital de esas personas.

5.6. Por tratarse de personas en condiciones de pobreza extrema y de conformidad con los principios que orientan el ordenamiento del territorio, que deben atender, entre otros, la función social de la propiedad y la distribución equitativa de las cargas y beneficios,¹⁶ el artículo 104 de la Ley 388 de 1997 debe inaplicarse, como se pasa a explicar.

¹⁶ El artículo 2 numerales 1 y 3 de la Ley 388 de 1997, consagra: “Principios. El ordenamiento del territorio se funda en los siguientes principios: 1. La función social y ecológica de la propiedad. 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios”.

5.7. La excepción de inconstitucionalidad se encuentra consagrada en el art. 4 de la Constitución.¹⁷ Esta faculta a funcionarios judiciales, autoridades administrativas y particulares para inaplicar una determinada norma del ordenamiento porque sus efectos en un caso concreto resultan contrarios a los mandatos constitucionales. Así pues, esta figura es un verdadero mecanismo de control constitucional difuso que puede ser puesto en marcha a solicitud de parte o de forma oficiosa por las autoridades.¹⁸ Se aclara que la inaplicación de la norma no deviene en su inexequibilidad, pues la decisión tomada por el operador jurídico que decide prescindir del uso de la misma surte efectos solo para el caso concreto. De tal forma que, al estar la norma vigente dentro del ordenamiento jurídico, de forma posterior a ser excepcionada, se puede solicitar la inconstitucionalidad de la misma ante la Corte Constitucional o el Consejo de Estado, de ser el caso.¹⁹

Ahora bien, tal como lo mencionó la sentencia C-803 de 2006,²⁰ la excepción es un mecanismo de control constitucional que busca garantizar la supremacía de la Carta Política. En este sentido, puede ser que la autoridad advierta que una determinada norma jurídica es *per se* inconstitucional, pero al no poder declarar su inexequibilidad decida inaplicarla para el caso concreto; o puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales.

5.8. La mencionada excepción no es una figura ajena a la jurisprudencia constitucional. Esta Corte, en múltiples ocasiones, ha hecho uso de la misma. En la sentencia T-291 de 2009,²¹ por ejemplo, la Corporación resolvió una tutela interpuesta por un grupo de recicladores contra la Empresa Pública de Aseo de Cali y otros, debido a que consideraron vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo, a la vida, a la salud y a la seguridad social, y a la subsistencia, luego de que el relleno sanitario del cual obtenían su sustento fuese clausurado, y los acuerdos pactados con la administración municipal, referidos a beneficios laborales y de vivienda, fuesen incumplidos. Dentro de las medidas tomadas por la Corte en este caso, estaba autorizar al alcalde del municipio para utilizar la excepción de inconstitucionalidad con el fin de evitar que se lesionaran los derechos de los recicladores. La necesidad de

¹⁷ Constitución Política de 1991, art. 4 “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011 (M. P.: Juan Carlos Henao Pérez. S. V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Humberto Antonio Sierra Porto. S. P. V. Mauricio González Cuervo. A. V. María Victoria Calle Correa).

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011 (M. P.: Juan Carlos Henao Pérez. S. V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Humberto Antonio Sierra Porto. S. P. V. Mauricio González Cuervo. A. V. María Victoria Calle Correa).

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-803 de 2006 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-291 de 2009 (M. P. Clara Elena Reales Gutiérrez).

aplicar esta figura en aquella ocasión derivó del deber de garantizar el derecho a la igualdad de las personas afectadas por la norma, tomando en cuenta que se trataba de sujetos pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos que, por lo tanto, merecían una especial protección por parte del Estado.

5.9. En dicha sentencia, La Corte Constitucional recordó los criterios establecidos por la jurisprudencia para inaplicar normas de rango sub-constitucional, a saber: “(...) (1) *que el contenido normativo de la disposición sea evidentemente contrario a la Constitución, y (2) que la norma claramente comprometa derechos fundamentales...*”²² De forma concomitante, la Corte dispuso que para aplicar la excepción de inconstitucionalidad, la autoridad en cuestión debía proferir un acto administrativo que acredite: “(...) i. *Que se constate que la aplicación de las normas administrativas o legales amenaza o impide la protección de los derechos constitucionales. ii. Que no existe vía alternativa igualmente eficaz para remover el obstáculo en el momento necesario. iii. Que se deduce claramente de la Constitución la necesidad de garantizar un derecho constitucional...*”²³

5.10. En la misma línea argumentativa podemos encontrar la sentencia T-384 de 1994,²⁴ en la cual la Corte Constitucional conoció el caso de un candidato a la Cámara por la circunscripción de Guainía, perteneciente a una comunidad indígena, quien interpuso la acción constitucional contra Secretario de Gobierno del Departamento, luego de que este expidiera una circular que prohibía la realización de conferencias radiales y políticas en un idioma distinto al castellano, en vulneración de los derechos del actor y la comunidad. La Corte Constitucional señaló que la decisión adoptada por la administración era una forma de discriminación racial, violatoria del art. 13 de la Constitución, que generaba incomunicación entre los miembros de la comunidad. En consecuencia, el juez constitucional ordenó inaplicar la norma por inconstitucional.

5.11. En cuanto a la inaplicación de normas jurídicas que contemplan sanciones, en la sentencia T-490 de 1992,²⁵ la Corte decidió una acción de tutela interpuesta por un ciudadano a quien le fue impuesta una multa convertible en arresto por parte del Alcalde de un municipio, debido a que aquel profirió insultos contra este. El actor consideró que la imposición de la multa, realizado sin que él tuviese oportunidad de defenderse de la acusación, vulneraba sus derechos fundamentales al buen nombre, debido proceso y libertad de locomoción. En respuesta, la Corporación decidió inaplicar por inconstitucional el Decreto que autorizaba a los alcaldes del Departamento a sancionar con multa o arresto actos de irrespeto a la autoridad, por ser

²² Corte Constitucional, sentencia T-291 de 2009 (M. P. Clara Elena Reales Gutiérrez).

²³ Corte Constitucional, sentencia T-291 de 2009 (M. P. Clara Elena Reales Gutiérrez).

²⁴ Corte Constitucional, sentencia T-384 de 1998 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).

²⁵ Corte Constitucional, sentencia T-490 de 1992 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

contraria al art. 29 superior, al vulnerar los derechos a la defensa y el debido proceso.

5.12. En conclusión, la Corte Constitucional ha reconocido en decisiones previas el uso legítimo de la excepción de inconstitucionalidad para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de personas que merecen especial protección por parte del Estado.

5.13. En el caso concreto, nos encontramos a una madre cabeza de familia de 60 años de edad, que cuenta con escasos recursos, tiene a su cargo una persona en situación de discapacidad y otra que no ha alcanzado la mayoría de edad; a quien le fue impuesta una multa que sobrepasa, claramente, sus posibilidades de pago, y que no contó con acompañamiento previo de las autoridades para acomodar su conducta (construcción del tercer piso de su casa) a las reglamentaciones aplicables. Por lo anterior, la accionante merece un tratamiento especial por parte del Estado, el cual le ha sido negado en aplicación de una norma jurídica que, si bien no resulta en sí misma contraria a la Constitución, en el caso concreto lesiona los derechos fundamentales de la actora.

Al estimarse cumplidas las condiciones para hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad en el caso concreto, se procederá, en conformidad, a inaplicar el artículo 104 de la Ley 388 de 1997. Ahora bien, como en efecto la ciudadana omitió el cumplimiento de las normas urbanísticas, la administración podrá imponerle una multa igual al monto mensual de sus ingresos, la que podrá cancelar dentro del máximo plazo indicado para el pago de dichas sanciones en las normas urbanísticas, en cuotas mensuales previamente acordadas con ella.

6. Por tanto, la Sala Primera de Revisión revocará las decisiones proferidas, en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Bogotá el 6 de septiembre de 2013, y en segunda instancia, por el Juzgado Treinta y Uno Civil del Circuito de Bogotá el 18 de octubre de 2013, que declararon la improcedencia de la acción de tutela objeto de revisión, dejará sin efecto las resoluciones dictadas en contra de la accionante, y ordenará a la Alcaldía Local de Usme, asignar a la actora un funcionario que la acompañe en el proceso de legalización de la construcción del tercer piso de su casa, adelantando las acciones tendientes a la expedición de la licencia de construcción, una vez la administración verifique la viabilidad de la construcción, para no poner en riesgo derechos fundamentales de los interesados.

6. Conclusión

(i) La administración vulnera el derecho al debido proceso de un administrado que afronta un estado de vulnerabilidad manifiesta cuando le impone una sanción pecuniaria por infracción a las normas urbanísticas, sin antes,

ofrecerle un acompañamiento para que la persona pueda adecuar la situación irregular a las normas legales vigentes. Esta protección se fundamenta en el deber del Estado de proteger a las personas vulnerables, además de que tal protección debe ser mayor cuando se trata de una persona que tiene a su cargo niños o personas inválidas, quienes gozan de protección constitucional reforzada.

(ii) La vulneración de las normas urbanísticas implica sanciones, pero estas deben imponerse atendiendo las circunstancias socioeconómicas de las personas, de tal manera que no resulten desproporcionadas y se adecuen a plazos amplios y montos que faciliten a los ciudadanos su cumplimiento.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la providencia de segunda instancia proferida por el Juzgado Treinta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, el dieciocho (18) de octubre de dos mil trece (2013), que confirmó el fallo de primera instancia expedido por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Bogotá, el seis (6) de septiembre de dos mil trece (2013), en la cual se declaró la improcedencia de la acción de tutela de la señora Belinda Serna de Castaño y de su familia, en su proceso de tutela contra la Alcaldía Local de Usme. En su lugar, **PROTEGER** el derecho constitucional al debido proceso de la peticionaria, y sus derechos fundamentales y los de su familia al mínimo vital y a la vivienda digna.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS PARCIALMENTE las Resoluciones N° 213 de septiembre de dos mil nueve (2009) y N° 005 del dieciocho (18) de mayo de dos mil diez (2010), proferidas por la Alcaldía Local de Usme, y N° 2482 de dos mil diez (2010) del Consejo de Justicia de Bogotá, y por lo tanto ordenar que se suspenda el proceso de jurisdicción coactiva que se adelanta en contra de la señora Belinda Serna de Castaño. La multa que se le imponga por infracción a las normas urbanísticas, deberá ajustarse a sus condiciones socioeconómicas para lo cual deberá tenerse en cuenta el ingreso mensual de la señora Belinda Serna de Castaño. En todo caso, debido a sus condiciones de pobreza, no podrá superar el monto de sus ingresos mensuales, equivalentes a trescientos mil pesos (\$300.000) y podrá ser pagada dentro del plazo máximo de 24 meses.

Tercero.- ORDENAR a la Alcaldía Local de Usme que (i) se le asigne a la accionante un funcionario que la acompañe en el proceso de legalización de la

construcción del tercer piso de su casa, adelantando las acciones tendientes a la expedición de la licencia de construcción, (ii) le facilite a la peticionaria el acceso a la información sobre los documentos y demás requisitos que debe acreditar para obtener la licencia de construcción, (iii) si no fuere factible autorizar la construcción, se le acompañará para que adecue su situación al ordenamiento jurídico.

Cuarto.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General