

T-021-98

Sentencia T-021/98

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia para controvertir validez/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia por vencimiento del término para accionar y ejercer recursos

No cabe la tutela para controvertir la validez de la Resolución. La jurisprudencia de esta Corte ha insistido en que no es de recibo la solicitud de amparo constitucional cuando el peticionario ha dejado vencer los términos judiciales para el ejercicio de las acciones o de los recursos ordinarios de los cuales disponía, a la luz del ordenamiento jurídico, para obtener la satisfacción de sus derechos.

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial/DERECHO DE PETICION-Independientemente de la solicitud debe darse respuesta oportuna y de fondo

De la naturaleza misma del derecho de petición y, por tanto, de su núcleo esencial, objeto de protección a través de la acción de tutela, hace parte la certidumbre de que, independientemente del contenido de lo que se solicita, se habrá de obtener respuesta oportuna y de fondo. Para tener derecho a la pronta contestación, no es requisito indispensable que se invoque expresamente el derecho de petición, ni que se mencione el artículo 23 de la Carta Política, ni tampoco que se enumeren las normas del Código Contencioso Administrativo que desarrollan las reglas aplicables. Basta que del escrito correspondiente -o del acta de la exposición verbal, en su caso- pueda extraerse que el deseo de la persona es el de formular una petición, en interés general o particular, para que al asunto se le deba dar el trámite propicio a la satisfacción del indicado derecho fundamental, y para que principien a correr los términos legales para la pronta resolución. Desde luego, también en el entendido de que se generará responsabilidad disciplinaria para los servidores públicos que, so pretexto de no haber encontrado en la solicitud una expresa fórmula sacramental, se abstienen de decidir o lo hacen extemporáneamente.

DERECHO DE PETICION-Modalidad legal no la despoja de sustento constitucional

Acudir a una modalidad de petición indicada por la ley para ciertos efectos no despoja a la

solicitud de su sustento constitucional por el hecho de que exista tal regulación específica, menos todavía si la administración rechaza aquélla o no la tramita bajo el pretexto de que, en vez de las normas legales aplicables, se ha hecho referencia al precepto de la Carta Política que consagra el derecho de petición. El ejercicio de éste se encuentra implícito, aunque no se invoque, en toda manifestación que se haga ante una autoridad o entidad pública, mediante la cual se pretenda respetuosamente obtener algo de ella.

DERECHO DE PETICION-Está implícito en recursos de vía gubernativa y revocación directa del acto/DERECHO DE PETICION EN REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO

La Corte ha señalado con claridad que aun los recursos por la vía gubernativa, que tienen un alcance muy concreto y unos plazos para su interposición, cuando los administrados acuden a ellos, si bien se fundan en unas normas legales que los consagran, implican en el fondo el uso del derecho fundamental previsto en el artículo 23 de la Carta Política. No tramitar o no resolver a tiempo acerca de tales recursos constituye vulneración flagrante del derecho de petición. Si ello es así en tratándose de recursos, con mucha mayor razón debe entenderse que se ejercita el derecho de petición cuando se pide la revocación directa de un acto administrativo, que no tiene tal carácter sino que responde al objeto de buscar una decisión administrativa cuando, precisamente, no se ejercitaron los recursos por la vía gubernativa. Además de que indudablemente el solicitante impetra algo de la administración, en interés suyo o de la colectividad, es claro que en el sistema jurídico vigente no se le exigen formalidades para acogerse a dicha figura, ni está obligado a seguir ciertos derroteros procesales con tal objeto, ni es requisito imprescindible que exponga las razones o fundamentos de su pretensión.

Referencia: Expediente T-144806

Acción de tutela incoada por Víctor Eduardo Muelas Hurtado, Gobernador del resguardo indígena de Quizgó, contra el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los diez (10) días del mes de febrero de

mil novecientos noventa y ocho (1998).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Silvia (Cauca) y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán.

I. INFORMACION PRELIMINAR

La acción de tutela fue intentada contra el INCORA por VICTOR EDUARDO MUELAS HURTADO, en su condición de Gobernador del Cabildo Indígena de Quizgó y representante legal del mismo.

En desarrollo del Convenio INCORA-SIP 085-10-88, destinado a solucionar los problemas relacionados con la tenencia de la tierra en el municipio de Silvia (Cauca) y a resolver graves conflictos surgidos entre las comunidades indígenas y los propietarios, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- hizo un estudio relativo al deslinde del resguardo indígena de Quizgó, en cuyo capítulo IV fueron relacionadas las escrituras públicas que se cotejaron en el terreno para establecer el área y los linderos del resguardo.

Con base en esos títulos y con la participación de la Oficina de Asuntos Indígenas del Cauca, del Procurador Agrario del Cauca, del Alcalde y del Personero de Silvia, el IGAC llevó a cabo la delimitación del resguardo. De ese proceso y de todas sus diligencias existen, según la demanda de tutela, actas y cartografías.

En el libelo se afirmó que el resguardo tiene un área de 5072 hectáreas aproximadamente, “de las cuales 3208 corresponden al globo de terreno contenido (sic) tanto como por los linderos de la escritura 843 de 1881 como por la escritura 408 de 1886”.

El estudio del IGAC -se agregó- anexa un cuadro en el que se relacionan los propietarios ajenos a la comunidad indígena de Quizgó con grandes extensiones dentro del territorio del resguardo.

El estudio socioeconómico consignó que en este resguardo habitaban en 1989 930 familias con una población de 41.648 personas.

Según el demandante, el resguardo creado por el INCORA deja por fuera la mayoría de esta población, ya que es prácticamente imposible que 930 familias de tradición agrícola se

acomoden en 356 hectáreas de terreno.

En el estudio hecho por el INCORA hay constancia de los abogados de esa Institución en la cual se manifiesta: “La comunidad indígena de Quizgó aportó como título de su resguardo la escritura No. 408 de 19 de octubre de 1886... en dicha escritura constan las diligencias por las cuales el señor Juez Civil de Circuito de Popayán dió posesión judicial de los terrenos del resguardo al Cabildo de Quizgó, en concordancia con la Ley 41 de 1879... Si bien no existe título originario de la Corona para el resguardo de Quizgó, sí lo hubo para los cinco pueblos...” (así se conoce el área a la cual alude la escritura pública 843 de octubre de 1881).

Con la Resolución 078 de 1992 -dijo la demanda-, el INCORA despojó al resguardo indígena de Quizgó de gran parte de su territorio, dejándolo únicamente con 356 hectáreas.

El 18 de octubre de 1996, la comunidad indígena de Quizgó, por medio de su Gobernador y representante legal, presentó una petición al INCORA pidiéndole rectificar el que, a su juicio, era gravísimo error, contenido en la resolución 078 de 1992, por la cual se reestructuraba el resguardo con base en el estudio y el deslinde contenidos en el expediente No. 41838 y aplicando las normas del Decreto 2164 de 1995.

El INCORA respondió esta petición por auto del 29 de octubre de 1997 en el cual expresó que el mecanismo legal usado por el Gobernador Indígena de Quizgó -la solicitud de revocatoria directa de la mencionada Resolución- no se podía tomar como una solicitud expresa en tal sentido, toda vez que el peticionario invocaba el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política. En dicho auto se ordenó remitir el expediente a la Gerencia Regional del Cauca para que estudiara la escritura pública No. 408 de 1886 e igualmente se ordenó al Gobernador del resguardo indígena de Quizgó que solicitara la revocatoria directa de la resolución del año 92, “pues el derecho de petición no es el mecanismo adecuado para ello”.

Han transcurrido ocho meses y a pesar de una nueva petición formulada el 14 de febrero de 1997, el INCORA mantiene su actitud de desconocer los derechos fundamentales de la comunidad indígena, con el argumento según el cual la escritura No. 843 de 1881 no citaba a dicha colectividad como integrante del resguardo de “los cinco pueblos”. El INCORA - consideró el actor- pretende constituir un nuevo resguardo, como si se tratara de una

comunidad indígena de reciente conformación.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

Los dos fallos se fundaron en que las solicitudes elevadas por el Gobernador del resguardo indígena habían sido respondidas.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las anteriores decisiones judiciales con base en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991.

2. No dar trámite a una solicitud de revocación directa implica violar el derecho de petición

No cabe la tutela en el caso examinado para controvertir la validez de la Resolución 078 de 1992, proferida por el INCORA, que, según la comunidad indígena demandante, despojó al resguardo de Quizgó de una considerable extensión territorial, desconociendo los títulos correspondientes.

En efecto, la jurisprudencia de esta Corte ha insistido en que no es de recibo la solicitud de amparo constitucional cuando el peticionario ha dejado vencer los términos judiciales para el ejercicio de las acciones o de los recursos ordinarios de los cuales disponía, a la luz del ordenamiento jurídico, para obtener la satisfacción de sus derechos.

En el caso que se analiza, la comunidad afectada habría podido acudir hace cinco años ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar el acto que, en su criterio, desconocía la normatividad vigente y cercenaba las posibilidades colectivas de conservar la integridad territorial del resguardo indígena.

Ahora bien, en lo relativo al derecho de petición, la Corte estima que, en efecto, como lo afirma la comunidad accionante, le ha sido violado. Y ello por cuanto el Instituto al cual se han dirigido las distintas solicitudes de revocación directa de un acto administrativo no ha querido entrar a resolver de fondo acerca de ellas, limitándose a sostener que tales

solicitudes no pueden tener lugar en ejercicio del derecho de petición, y a conminar al resguardo para que “oficialice” dicho pedimento.

En efecto, en “auto” del 29 de octubre de 1996, la Subgerencia Operativa del INCORA, refiriéndose a una de las peticiones de revocación directa, expresa en la parte motiva:

“Que el mecanismo legal solicitado por el Gobernador Indígena de Quizgó, no se puede tomar como solicitud expresa y escrita para la Revocatoria Directa del Acto Administrativo impugnado en razón de que el peticionario está utilizando como medio legal el derecho de petición que consagra el artículo 23 de la Constitución Política, cuando la Legislación Contencioso Administrativa contenida en el Título V de la Revocatoria Directa de los Actos Administrativos requiere el lleno de los requisitos que estipulan los artículos 69 y 73 del Código Contencioso Administrativo. Situación que deberá ser corregida por el interesado y que la Gerencia Regional deberá comunicar al peticionario con el fin de que se eleve la petición correspondiente de acuerdo con lo prescrito en los artículos citados”.

Y en la parte resolutive manifiesta:

“Comuníquese esta providencia al Gobernador Indígena de Quizgó, Víctor Eduardo Muelas Hurtado, con el objeto de que oficialice la Revocatoria Directa de la Resolución número 078 del 18 de diciembre de 1992, proferida por la Junta Directiva del INCORA, por la cual se constituye con el carácter legal de Resguardo en favor de la comunidad indígena de Quizgó, varios globos de terreno conformados con bienes del Fondo Nacional Agrario, localizados en jurisdicción del municipio de SILVIA, departamento del Cauca, de conformidad con lo ordenado en los artículos 69 y 73 del Código Contencioso Administrativo”.

Posteriores escritos del INCORA, dirigidos al Gobernador del resguardo, insisten en llamar la atención del mismo acerca de la necesidad de separar la solicitud de revocación directa del ejercicio del derecho constitucional de petición, “formalizando” aquélla.

De la naturaleza misma del derecho de petición y, por tanto, de su núcleo esencial, objeto de protección a través de la acción de tutela, hace parte la certidumbre de que, independientemente del contenido de lo que se solicita, se habrá de obtener respuesta oportuna y de fondo.

En ese orden de ideas, para tener derecho a la pronta contestación, no es requisito indispensable que se invoque expresamente el derecho de petición, ni que se mencione el artículo 23 de la Carta Política, ni tampoco que se enumeren las normas del Código Contencioso Administrativo que desarrollan las reglas aplicables. Basta que del escrito correspondiente -o del acta de la exposición verbal, en su caso- pueda extraerse que el deseo de la persona es el de formular una petición, en interés general o particular, para que al asunto se le deba dar el trámite propicio a la satisfacción del indicado derecho fundamental, y para que principien a correr los términos legales para la pronta resolución. Desde luego, también en el entendido de que se generará responsabilidad disciplinaria para los servidores públicos que, so pretexto de no haber encontrado en la solicitud una expresa fórmula sacramental, se abstienen de decidir o lo hacen extemporáneamente.

Desde la perspectiva contraria, elevar una solicitud a la administración corresponde al ejercicio del derecho de petición y no deja de pertenecer a su ámbito por la sola circunstancia de que lo pedido esté previsto en norma legal especial. Acudir a una modalidad de petición indicada por la ley para ciertos efectos no despoja a la solicitud de su sustento constitucional por el hecho de que exista tal regulación específica, menos todavía si la administración rechaza aquélla o no la tramita bajo el pretexto de que, en vez de las normas legales aplicables, se ha hecho referencia al precepto de la Carta Política que consagra el derecho de petición. El ejercicio de éste se encuentra implícito, aunque no se invoque, en toda manifestación que se haga ante una autoridad o entidad pública, mediante la cual se pretenda respetuosamente obtener algo de ella: una decisión, una definición, una liquidación, un pago, una aclaración, la expedición de un acto administrativo, una adición al mismo, o una revocación de todo o parte de su contenido.

Ya la Corte ha señalado con claridad que aun los recursos por la vía gubernativa, que tienen un alcance muy concreto y unos plazos para su interposición, cuando los administrados acuden a ellos, si bien se fundan en unas normas legales que los consagran, implican en el fondo el uso del derecho fundamental previsto en el artículo 23 de la Carta Política. No tramitar o no resolver a tiempo acerca de tales recursos constituye vulneración flagrante del derecho de petición.

Si ello es así en tratándose de recursos, con mucha mayor razón debe entenderse que se ejercita el derecho de petición cuando se pide la revocación directa de un acto administrativo

(artículos 69 y siguientes del C.C.A.), que no tiene tal carácter sino que responde al objeto de buscar una decisión administrativa cuando, precisamente, no se ejercitaron los recursos por la vía gubernativa (art. 70 C.C.A.). Además de que indudablemente el solicitante impetra algo de la administración, en interés suyo o de la colectividad, es claro que en el sistema jurídico vigente no se le exigen formalidades para acogerse a dicha figura, ni está obligado a seguir ciertos derroteros procesales con tal objeto, ni es requisito imprescindible que exponga las razones o fundamentos de su pretensión.

En efecto, aunque el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo señala tres causas o razones para la revocación directa de los actos administrativos, son las autoridades que los hayan expedido, o sus inmediatos superiores, quienes deben resolver si uno de tales motivos se configura, y, en su caso, cuál de ellos. Todo depende de su determinación, que a la vez emana de su propio análisis, bien que lo hayan emprendido de oficio o a solicitud de parte, como la norma legal lo contempla.

La circunstancia de que a la invocación misma del derecho de origen legal tendiente a solicitar que un acto administrativo sea revocado se agregue la del derecho de petición -que constitucionalmente le sirve de fundamento- no puede ser motivo válido para que la administración se niegue a considerar lo planteado por el solicitante, se abstenga de darle trámite, o le niegue la respuesta de fondo. En todos estos eventos, vulnera flagrantemente el artículo 23 de la Constitución y, por contera, desconoce el postulado básico de prevalencia del derecho sustancial sobre aspectos formales de la relación entre el Estado y los particulares.

Se revocarán las decisiones de instancia y se ordenará al INCORA responder materialmente a la comunidad indígena demandante sobre los puntos que la inquietan.

DECISION

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCANSE los fallos proferidos los días 10 de julio y 28 de agosto de 1997 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Silvia (Cauca) y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Civil Laboral de Popayán.

Segundo.- CONCEDESE la tutela del derecho de petición de VICTOR EDUARDO MUELAS HURTADO, en su calidad de Gobernador y representante legal del Resguardo Indígena de Quizgó, y ORDENASE al Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA-, bajo su personal responsabilidad, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, responda por escrito y de manera clara y completa sobre el fondo de la petición presentada, específicamente en torno a los errores que pudieron cometerse cuando se expidió la Resolución 078 del 18 de diciembre de 1992 y su incidencia sobre el área que corresponde a dicho resguardo. Expresamente se deberá resolver si se revoca o no directamente dicho acto, señalando las razones de la decisión.

Tercero.- El desacato a esta providencia será sancionado en los términos previstos por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto.- NOTIFIQUESE personalmente al Gerente General del INCORA.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

