

T-114-94

Sentencia No. T-114/94

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente, sin que ello signifique o que permita deducir, que deba ser resuelto favorablemente. De nada serviría por tanto el derecho de petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución.

La Corte ha señalado en su jurisprudencia la posibilidad de que a través de la acción de tutela se amparen derechos de carácter colectivo, siempre y cuando exista una estrecha relación de conexidad entre el derecho colectivo y un derecho fundamental, para lo cual es necesario determinar y comprobar dicha relación, que para el caso concreto no se dá. Por lo tanto, en lo que se refiere al espacio público la tutela es improcedente debido a que se trata de un derecho colectivo y a que el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa para hacer valer este derecho.

REF: EXPEDIENTE No. T - 22.046

Peticionario: Asociación Cívica Colina Campestre Segundo Sector contra el Alcalde Menor de Suba.

Procedencia: H. Consejo de Estado.

Temas: Derecho al Espacio Público y Derecho de Petición.

MAGISTRADO PONENTE:

HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fé de Bogotá, D.C., Marzo 11 de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO Y FABIO MORON DIAZ, a revisar los fallos proferidos por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, el

día 22 de julio de 1993, y por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, el día 24 de agosto de 1993, en el proceso de tutela de la referencia.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, por la vía ordinaria de la remisión que hizo el H. Consejo de Estado, en virtud de lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Selección de la Corte, escogió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

I. INFORMACION PRELIMINAR.

La Asociación Cívica Colina Campestre II Sector, a través de apoderado, solicitó mediante el ejercicio de la acción de tutela, la protección de sus derechos de petición (CP. artículo 23) y al espacio público (CP. artículo 82), que afirma fueron violados por el Alcalde Menor de Suba al autorizar y tolerar el funcionamiento de establecimientos comerciales en la zona, cuando ello no está autorizado.

La accionante fundamenta su solicitud en los siguientes,

= Por Resolución Número 091 de 19 de diciembre de 1987, expedida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se aprobó el proyecto de la Urbanización La Colina Campestre II Sector, comprendida, por el norte, por la calle 138, por el sur con la calle 136, por el oriente con la carrera 49 y por el occidente por la carrera 52.

= En la citada resolución, según la accionante, el organismo dispuso que el uso principal de la urbanización era para vivienda unifamiliar y bifamiliar, y como usos especiales, previa licencia, apenas eran permitidos establecimientos de educación, clubes sociales y deportivos, bibliotecas, clínicas y centros cívicos culturales, entre otros.

= No obstante, en el sector fueron abiertos desde hace algún tiempo, varios establecimientos de comercio cuya actividad no está permitida y al parecer sin el cumplimiento de algunos de los requisitos de parqueo y aislamiento.

= En virtud a lo anterior, los vecinos a través de diferentes oficios, fechados noviembre

20 y diciembre 12 de 1990, optaron por acudir a las autoridades locales en busca del respeto al espacio público y a la estructura arquitectónica del sector. La última de tales peticiones fue presentada el 11 de marzo de 1993 al señor Alcalde Local de Suba, en la que se solicitó su intervención en relación con la apertura de locales comerciales no autorizados, la cual hasta la fecha de la presentación de la demanda de tutela no han sido respondidas por el funcionario mencionado.

PRETENSIONES :

La accionante solicita que a través de la demanda de tutela, se ordene al señor Alcalde Menor de Suba a darle respuesta a su petición elevada el 11 de marzo de 1993, en el término de 48 horas, al igual que a ordenar al mismo mandatario local proceder al cierre definitivo de los establecimientos de comercio ubicados en la zona del II Sector del Barrio Colina Campestre, debido a que el uso principal de dicha urbanización es residencial.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

A. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, previo a su decisión de instancia, solicitó al accionado certificar acerca del trámite dado a la petición a que se refiere la acción de tutela, al igual que informara si los establecimientos de comercio citados en la demanda tienen licencia de funcionamiento.

Dicho requerimiento fue atendido por el funcionario mediante oficio, en el cual señaló que fueron adelantadas varias diligencias relacionadas con la petición presentada por la entidad cívica. En síntesis, el alcalde local informó que no fue adelantado un proceso por cese de actividades debido a que dichos predios se encuentran en el área de actividad especializada denominada eje de tratamiento.

Con fundamento en las pruebas ordenadas, el Tribunal Administrativo a través de su Sección Primera, por sentencia fechada 22 de julio de 1993, resolvió conceder parcialmente la tutela instaurada, con base en los siguientes argumentos:

1. En primer lugar, entra el Tribunal a hacer algunas consideraciones generales del tema del espacio público, respecto del cual señala que “para la protección y preservación del espacio

público cualquier persona del pueblo puede promover el ejercicio de las acciones populares ante el juez competente, siguiendo el procedimiento especial señalado en el Código de Procedimiento Civil. En materia de acciones de tutela frente a derechos de carácter colectivo, la jurisprudencia sentada por la H. Corte Constitucional ha sido reiterada en exigir una conexidad entre tales derechos y los derechos fundamentales de la persona”.

“De todo lo anterior, la Sala puede concluir que en lo que se refiere al espacio público la tutela es improcedente debido a que se trata de un derecho colectivo y el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa para hacer valer su derecho”.

2. “En su escrito, el solicitante aludió a dos peticiones que fueron presentadas ante la alcaldía local de Suba en los días 20 de noviembre y 12 de diciembre de 1990. Pues bien, el estudio y decisión de la Sala no puede abarcar lo relativo a estas dos peticiones por cuanto su presentación tuvo lugar antes de la vigencia de la nueva Constitución y la tutela es improcedente respecto de hechos consumados antes de la promulgación de la Carta.

Sobre la petición presentada el once de marzo del presente año, (...), como la petición completó un poco mas de cuatro meses desde que fue radicada en la alcaldía local sin que haya resolución del asunto solicitado, la Sala considera procedente tutelar el derecho de petición de la accionante. En consecuencia se ordenará al señor alcalde responder dicha petición en el término de 48 horas, para así dar cumplimiento al mandato constitucional que obliga a dar pronta resolución a las peticiones que presente toda persona a las autoridades”.

B. IMPUGNACION.

La sentencia de primera instancia fue impugnada por la accionante, quien manifiesta a través de su apoderado, su inconformidad contra dicha providencia, por la denegatoria de la tutela solicitada para el amparo de su derecho de petición, respecto de las comunicaciones fechadas noviembre 20 y diciembre 12 de 1990, dirigidas al Alcalde Menor de Suba por los vecinos y asociaciones de la Urbanización Colina Campestre II Sector, por medio de las cuales denuncian la apertura de numerosos establecimientos de comercio y piden la aplicación de las normas que regulan al actividad principal de la zona, pues con relación a la negativa de tutelar el derecho al espacio público nada se objetó.

C. Sentencia del H. Consejo de Estado.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, por sentencia de fecha 24 de agosto de 1993, resolvió acceder a la impugnación formulada contra la providencia del Tribunal Administrativo, y en su lugar rechazar la tutela, por cuanto:

“Es de advertir que esta Sala, por mayoría, considera improcedente la tutela que solicitan las personas colectivas, denominadas también morales, como es la que peticiona en el caso a exámen.

Así lo ha consignado en numerosos fallos con reiteración de lo expuesto en sentencia de fecha mayo 12 de 1992, Exp. A.C. 119, Consejero Ponente Dr. Guillermo Chahín Lizcano, precisamente cuando allí expresó:

“(..) La Sala estima,..., que no pueden ser titulares de derechos fundamentales sujetos que no son naturales sino de creación meramente artificial. Si lo fundamental, lo esencial, lo natural es el hombre, sólo él puede ser el titular de los derechos fundamentales.

Los sujetos derivados de creación por el ordenamiento jurídico correspondiente, solo pueden ser titulares de derechos derivados, atribuidos por ese mismo orden jurídico y, por supuesto, modificables y extinguidos por las respectivas instancias jurídico políticas (...).”.

Como el criterio expuesto es mantenido por la mayoría de la Sala, razón para el rechazo del proyecto que presentó el H. Consejero a quien correspondió el asunto en reparto, habrá de revocarse el fallo impugnado, y en su lugar rechazar la tutela solicitada por improcedente”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. La Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia en relación con el fallo dictado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Nacional, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Fundamentos Jurídicos.

En el presente asunto, encuentra la Corte que para adoptar su decisión, en cuanto a si se confirma o revoca el fallo sub-examine, es necesario entrar a definir algunos aspectos de especial relevancia, a saber:

- a) La reiteración de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en cuanto a la facultad que tienen las personas jurídicas de acudir al ejercicio de la acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales;
- b) Si la naturaleza y núcleo esencial del derecho de petición a la luz de la Constitución Política de 1991, permite su aplicación en relación con situaciones ocurridas antes de su vigencia, y
- c) Si es procedente la acción de tutela para la protección de derechos colectivos, como el del espacio público.

Tercera. Acción de Tutela ejercida por persona jurídica.

La demanda de tutela fue formulada por la Asociación Cívica Colina Campestre II Sector en su calidad de persona jurídica a través de apoderado, para la protección de sus derechos fundamentales, lo cual motivó su rechazo por parte del H. Consejo de Estado. Al respecto debe esta Corporación nuevamente, como lo ha venido haciendo desde sus primeros pronunciamientos en el año de 1992 sin resultados favorables en cuanto a su aceptación por parte de la máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa, señalar que las personas jurídicas sí son titulares de derechos fundamentales.

Así lo ha expresado en numerosos pronunciamientos la Corte Constitucional (Sentencias de 1992 números T-411, T-418, T-430, T-441, T-443, T-458, T-460, T-463, T-476, T-496, T-509, T-551 y T-555, y de 1993 números T-30, T-44, T-50, T-51, T-81, T-90, T-172, T-173, T-201, T-230 y T-241, entre otras), y en particular en varios de ellos emanados de esta misma Sala de Revisión, en los cuales ha reiterado que:

“En efecto, el precepto superior no distingue y, por el contrario, los fines que él persigue quedarían frustrados o, cuando menos, realizados de modo incompleto si el alcance de la protección se restringiese por razón del sujeto que lo invoca, dejando inérmes y

desamparadas a las personas jurídicas. Estas también son titulares de derechos reconocidos por el ordenamiento constitucional y no existe razón alguna para impedirles que se acojan al mecanismo preferente y sumario diseñado por el Constituyente para lograr su efectividad”

“Entonces puede afirmarse de manera categórica que la norma constitucional al referirse a que esta acción la puede incoar “toda persona”, no distingue entre persona natural y persona jurídica. Así mismo, las personas jurídicas tienen sus propios derechos fundamentales; ellas son proyección del ser humano y surgen de acuerdo con una serie de acciones que provienen de las personas naturales. La persona jurídica por sí misma es poseedora de unos derechos y correlativamente de unas obligaciones”¹ .

Con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación, y para el caso concreto, debe concluirse que las personas jurídicas están habilitadas para ejercer derechos y contraer obligaciones, y por ello son, ciertamente, titulares de la acción de tutela, razón por la cual, en este aspecto la Corte revocará la sentencia materia de revisión.

Cuarta. Si la naturaleza y núcleo esencial del derecho de petición a la luz de la Constitución Política de 1991, permite su aplicación en relación con situaciones ocurridas antes de su vigencia.

El artículo 23 de la Constitución Política consagra como norma superior este derecho, así:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

Esta Sala Sexta de Revisión de Tutelas, se ha pronunciado de manera reiterada en sus providencias acerca del ejercicio y alcance del derecho de petición². En ellas ha reconocido, como así lo hace la misma Carta Política, su carácter de derecho fundamental. En cuanto al núcleo esencial del derecho de petición, ha señalado que:

“El ejercicio efectivo del derecho de petición supone el derecho a obtener una pronta resolución. Las dilaciones indebidas en la tramitación y respuesta de una solicitud constituyen una vulneración de este derecho fundamental”.

El derecho a obtener una pronta resolución hace parte, por tanto, del núcleo esencial del derecho fundamental de petición: sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho. De esa manera, una vez formulada la petición, de manera respetuosa, cualquiera que sea el motivo de la misma, bien sea particular o general, el ciudadano adquiere el derecho a obtener pronta resolución, no obstante la época o el momento de su presentación.

Puede afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si sólo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición: lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente, sin que ello signifique o que permita deducir, que deba ser resuelto favorablemente. De nada serviría por tanto el derecho de petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución.

Cuando se habla de “pronta resolución”, quiere decir que el Estado está obligado a resolver la petición, mas no a tener que acceder a ella. La respuesta, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición.

Pero en el evento en que transcurridos los términos que la ley contempla, no se obtiene respuesta alguna de la administración, como en el caso presente en que han transcurrido más de tres (3) años desde que las solicitudes fueron formuladas (20 de noviembre y 12 de diciembre de 1990) ante la Alcaldía local de Suba, debe señalarse que el derecho de petición resulta desconocido por cuanto no se cumple el mandato constitucional de la prontitud en la contestación oficial al peticionario.

En este sentido, no es válido ni aceptable a juicio de esta Corte, el argumento del juez de primera instancia, quien no accede a conceder la protección del derecho fundamental de petición del peticionario, argumentando para ello que “el estudio y decisión de la Sala no puede abarcar lo relativo a estas dos peticiones por cuanto su presentación tuvo lugar antes de la vigencia de la nueva Constitución y la tutela es improcedente respecto de hechos consumados antes de la promulgación de la Carta”.

Al respecto debe indicarse que no se puede aceptar dicho criterio, pues en tal caso se desnaturalizaría el sentido y la esencia no sólo de la acción de tutela sino del derecho

fundamental amenazado o vulnerado por la administración, ya que mientras permanezca al despacho de una autoridad una petición sin resolver más allá de los términos que tenga para hacerlo y sin justificación para ello, esa autoridad le está violando a la persona o interesado su derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la C.N., sin importar que esta haya sido formulada antes o después de la entrada en vigencia de la nueva Carta Política, obviamente, siempre y cuando la violación del derecho sea actual.

Sobre el particular, se ha pronunciado esta Corporación, así:

“Considera la Corte Constitucional que debe existir una diferencia entre las situaciones que generaron una vulneración del derecho pero que concluyeron en su momento y las que permanecen en el tiempo por el no desaparecimiento de su contenido esencial. En relación con las primeras, revivirlas sería atentar contra el principio de la seguridad jurídica; frente a las segundas, es probable que se configure la vulneración de un derecho fundamental, con fundamento en el principio de retrospectividad, por lo que la fecha del acto acusado no constituye el factor determinante para establecer la improcedencia de la acción de tutela. Lo importante pues es que la violación al derecho sea actual, esto es, que persista al momento de resolverse la tutela”³ (negrillas fuera de texto).

De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta como lo señala el accionante que las solicitudes formuladas ante la Alcaldía local de Suba no han sido resueltas, y que han transcurrido los términos legales dentro de los cuales la autoridad pública ha debido dar respuesta la Corte concederá la tutela formulada para la protección del derecho de petición de la accionante, ordenando al Alcalde Menor de la localidad de Suba, para que en un término no mayor a las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, responda las peticiones elevadas ante ese despacho, fechadas 20 de noviembre y 12 de diciembre de 1993, como así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

Quinta. Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos colectivos, como el del espacio público.

Manifiesta el apoderado de la Asociación Cívica de la Colina Campestre II Sector, que no obstante las normas de planeación distrital -Resolución número 091 de 1987- que aprobaron el proyecto de esa urbanización, especificaban los usos especiales previa licencia permitidos en ella, fueron abiertos desde hace algún tiempo varios establecimientos de comercio cuya

actividad no está permitida.

Sobre el particular, debe manifestar la Corte en consonancia con lo afirmado en el pronunciamiento del Tribunal Administrativo, que es en el Distrito Capital a los alcaldes locales, a quienes corresponde dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la recuperación y conservación del espacio público (numeral 5o. del artículo 34 de la Ley 01 de 1992). Según dicha normatividad, es competencia de las juntas administradoras locales controlar y vigilar que el uso del espacio público se ajuste a las normas urbanísticas, “para lo cual formularán el plan de desarrollo de la respectiva localidad” (literal d) numeral 1o. del artículo 3o., Acuerdo No. 6 de 1992, del Concejo Distrital).

Por lo tanto, por tratarse de aspectos concernientes a derechos e intereses colectivos -la protección y preservación del espacio público (ley 09 de 1989, capítulo II)-, su protección debe lograrse a través de las acciones pertinentes, que para el efecto lo constituyen las acciones populares, las cuales no obstante están consagradas como mecanismo de protección en el artículo 88 de la Carta Política, encuentran pleno desarrollo legal en los artículos 1005 y s.s. del Código Civil, y 414 y s.s. del Código de Procedimiento Civil.

No obstante la Corte ha señalado en su jurisprudencia la posibilidad de que a través de la acción de tutela se amparen derechos de carácter colectivo, siempre y cuando exista una estrecha relación de conexidad entre el derecho colectivo y un derecho fundamental⁴, para lo cual es necesario determinar y comprobar dicha relación, que para el caso concreto no se dá. No se indica en la petición de tutela, ni se observa de las pruebas anexadas al expediente, que se amenace o concrete violación alguna a un derecho fundamental por las omisiones de la autoridad pública correspondiente.

En tal virtud, comparte esta Corporación el argumento expresado por el Tribunal Administrativo, en cuanto a que “en lo que se refiere al espacio público la tutela es improcedente debido a que se trata de un derecho colectivo y a que el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa para hacer valer este derecho”.

Finalmente, en relación con situaciones similares, se ha pronunciado la Corte⁵, de la siguiente manera:

“La Corte, (...), tampoco indicará al señor Alcalde Local conducta alguna distinta a aplicar, en

el sector, las normas urbanísticas vigentes por medio de los trámites establecidos para las correspondientes actuaciones administrativas. Que tales actuaciones se adelanten de acuerdo con los principios orientadores señalados en el Código Contencioso Administrativo - economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción; art. 3o. del Decreto No. 01 de 1984-, es obligación legal del señor Alcalde Local...”.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO: REVOCAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida por el H. Consejo de Estado el 24 de agosto de 1993, y en su lugar conceder la tutela solicitada por la Asociación Cívica La Colina Campestre II Sector, en lo referente al derecho de petición.

SEGUNDO: ORDENAR al señor Alcalde Menor de la Localidad de Suba, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, resolver las peticiones presentadas y radicadas en ese despacho los días 20 de noviembre y 12 de diciembre de 1990, con los números 4557 y 9018216, respectivamente.

TERCERO: COMUNÍQUESE por Secretaría de esta providencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los términos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, Cópiese, Publíquese, Notifíquese, Insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia número T-513 de noviembre 2 de 1.993. Sala Sexta de Revisión. Magistrado Ponente, Dr. Hernando Herrera Vergara.

2 Cfr. T-464 Sala Segunda de Revisión, T-473 Sala Primera de Revisión, T-495 Sala Primera de Revisión y T-010 Sala Séptima de Revisión, entre otras.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia Número T-164 de 1.993. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martinez Caballero.

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. 67 de 1.993, Sala Plena:

“la conexión que los derechos colectivos pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, es de tal naturaleza que sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz”.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-156 de 1.993. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Diaz.