

T-148-96

Sentencia No. T-148/96

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Resolución de solicitudes

El silencio administrativo que la ley contempla no sustituye la respuesta que la autoridad está obligada a adoptar, ya que su propósito no es otro que permitirle al interesado acceder a la jurisdicción contencioso administrativa por la vía de presumir la existencia de un acto demandable.

DERECHO DE PETICION-Procedencia respecto de revocatoria directa

Procede la tutela del derecho de petición y, se ordenará, proceda a resolver la solicitud de revocatoria directa formulada, resolución que hará según su criterio y de conformidad con la ley.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Definición titular de inmueble

La acción de tutela no es el medio apropiado para definir la titularidad del derecho de propiedad ni para controvertir la legalidad de los actos administrativos. La actora tiene expeditas las acciones que la legislación civil contempla para reivindicar la propiedad que dice tener sobre el bien o para restablecer la posesión si fuere perturbada.

Ref.: Expediente No. 85.492

Peticionaria: Luz Mery Jaramillo Ruiz

Procedencia: Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo (Valle del Cauca)

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996)

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de tutela radicado bajo el número T-85.492, adelantado por Luz Mery Jaramillo Díaz en contra del señor Albeiro Gómez Cubillos, alcalde municipal de Bolívar (Valle del Cauca).

I.ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del decreto 2591 de 1991 esta Sala de Revisión procede a dictar sentencia.

1. Solicitud

Con fecha, octubre diecisiete (17) de mil novecientos noventa y cinco (1995), Luz Mery Jaramillo Díaz, actuando mediante apoderado, impetró ante el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo, una acción de tutela en contra del señor Albeiro Gómez Cubillos, Alcalde Municipal de Bolívar (Valle), para la protección de los derechos de petición y de propiedad.

2. Hechos

Las circunstancias fácticas que sirven de soporte a la solicitud las expone el apoderado de la señora Jaramillo Ruiz, de la siguiente manera:

a. "La señora LUZ MERY JARAMILLO RUIZ, ha venido poseyendo con ánimo de señor y dueño un inmueble ubicado en el municipio de Bolívar Valle; el cual adquirió mediante escritura pública No. 493 de la Notaría de Zarzal, y se encuentra registrada con matrícula inmobiliaria No. 380.0031.308, oficina de Roldanillo.

b. “Dicha posesión que ha perdurado por el transcurso de más de cinco (5) años se ha visto violentamente perturbada por el señor Alcalde Municipal de Bolívar, quien sin respetar procedimiento alguno decide adjudicársela a la señora GLADYS RESTREPO, mediante acto administrativo (resolución No. 080 de mayo 30 de 1995 y posteriormente mediante escritura No. 434 del 2 de junio de 1995 de la notaría única de Bolívar). Es de anotar que mi mandante se enteró de la doble escrituración en el momento que se vio en la necesidad de enajenar el inmueble”.

c. “El día 25 de junio de 1995 en carta que dirigí al señor alcalde de Bolívar, solicité la revocatoria de la adjudicación hecha a la señora GLADYS RESTREPO, por ser violatoria de la Constitución y la ley, sin que este funcionario se dignara dar respuesta a la misma”.

d. “El proceder del señor Alcalde Municipal viola claros derechos fundamentales de la señora LUZ MERY JARAMILLO, en cuanto se abstiene de dar respuesta a una petición respetuosa con el fin de solucionar un conflicto con la administración pública y porque amenaza el derecho a la propiedad privada”.

3. Pretensiones

Con base en los hechos referidos, se formularon las siguientes pretensiones:

a. Que se le ordene al señor Alcalde Municipal de Bolívar (Valle) tramitar la solicitud a que se ha aludido.

b. Que se ordene “al Alcalde Municipal de Bolívar, revocar la adjudicación hecha a la señora GLADYS RESTREPO de un inmueble de la exclusiva propiedad de la señora LUZ MERY JARAMILLO RUIZ”.

II. ACTUACION JUDICIAL

El Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo admitió la acción y ordenó citar al señor Albeiro Gómez Cubillos, en su condición de Alcalde Municipal de Bolívar, para absolver un interrogatorio relacionado con la solicitud de tutela; igualmente se le solicitó enviar copia auténtica de toda la documentación relativa a las adjudicaciones realizadas por el Municipio sobre el inmueble y se ofició al jefe de catastro municipal a fin de que certificara “a nombre de que persona figura el predio...”.

1. El fallo que se revisa

Mediante sentencia de octubre veintisiete (27) de mil novecientos noventa y cinco (1995) el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo resolvió denegar la tutela.

Consideró el despacho judicial que pese a la “actitud negligente” del alcalde de Bolívar en brindar respuesta a la solicitud presentada por la actora, ya que “fue exhibida ante la Alcaldía en julio 25/95 y la acción de tutela en octubre 17 de 1995 sin que a esta fecha hubiera sido satisfecha su inquietud”, no procede la tutela para la protección del derecho de petición, por haber operado el silencio administrativo, que se configura cuando transcurre el término de dos meses que el artículo 40 del Código Contencioso administrativo contempla y la administración no ha notificado la respuesta, debido a lo cual, “en este caso hubo una decisión negativa a su pedimento, toda vez que obró el fenómeno del silencio administrativo, según la disposición ya anotada”.

De acuerdo con lo anterior, estimó el fallador que existen otros medios judiciales de defensa y que, concretamente, en contra de la resolución 080 de mayo 30 de 1995, “la peticionaria puede ejercitar la acción de nulidad o de restablecimiento del derecho ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, por consiguiente, “no puede pretender obtener por conducto de la acción de tutela se revoque la adjudicación realizada a la señora GLADYS RESTREPO, toda vez que en este evento no se trata de evitar un perjuicio irremediable”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido dentro de la acción de tutela de la referencia.

2. La materia

El juez de tutela constató la violación del derecho de petición por parte del señor alcalde del municipio de Bolívar (Valle) y, pese a ello, resolvió negar la protección pedida pretextando, al efecto, la operancia del silencio administrativo que, en su sentir, comporta la decisión

negativa del asunto planteado y, al permitir llevar la controversia al conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, enerva la procedencia de la tutela por existir otros medios judiciales de defensa.

Es extensa la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, y en ella la Corporación ha insistido en que el derecho de petición no agota su contenido en la posibilidad de dirigirse a las autoridades, sino que comprende, además, la necesaria respuesta que lo torna efectivo.

La prontitud a la que se refiere la Carta implica una advertencia acerca de la oportunidad en que la administración debe proceder a adoptar la correspondiente decisión e indica, con claridad, que la respuesta no puede ser tardía y que para que satisfaga las exigencias del derecho es indispensable ponerla en conocimiento del interesado dentro del término que la ley prevé o, en caso de no existir señalamiento legal, dentro de un lapso razonable, atendidas las circunstancias del caso concreto.

Además, la Constitución alude a la resolución de las peticiones, significando con ello que la autoridad competente para dar contestación, al hacerlo, está obligada a abordar la materia del problema que el peticionario sometió a la administración, de manera que cuando se deja de abordar el fondo de la cuestión y se evade la decisión que en verdad desate la inquietud formulada, no se está brindando la “resolución” que la Constitución exige para la cabal observancia del derecho de petición.

Así pues, el silencio administrativo que la ley contempla no sustituye la respuesta que la autoridad está obligada a adoptar, ya que su propósito no es otro que permitirle al interesado acceder a la jurisdicción contencioso administrativa por la vía de presumir la existencia de un acto demandable. Empero, como lo ha señalado esta Corte, gracias a la operancia del silencio administrativo es posible debatir ante la jurisdicción el contenido de lo que en su momento se pidió a la administración y no el acatamiento del derecho de petición cuyo núcleo esencial, conformado por la pronta resolución, de todas maneras, quedaría desconocido.

Incurrió en error el juez de tutela al otorgarle al silencio administrativo un alcance del que carece, pues, de conformidad con lo expuesto, tratándose del derecho de petición, no supe la decisión que la autoridad está llamada a tomar. Pero, en esta oportunidad la equivocación

es doble, porque la solicitud elevada ante el alcalde del Municipio de Bolívar es la de revocatoria directa de un acto administrativo y, para esta hipótesis no está prevista la ocurrencia del silencio administrativo. Así se desprende del artículo 72 del Código Contencioso Administrativo de acuerdo con el cual “ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo”.

Tal como lo consideró la Corte en un evento similar al examinado “por perentoria disposición legal, no cabía la figura invocada por el juez respecto de la solicitud del actor y, por ende, mal podía pretenderse que ella fuera medio judicial apto para excluir la acción de tutela” (Cfr. Sentencia No. T-273 de 1995. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Pero, si en gracia de discusión, se admitiera la operancia del silencio administrativo, tampoco se habría configurado en el presente evento, por cuanto, al momento de fallar la acción, el juez puso de presente que habían transcurrido dos meses y veintidos días desde la fecha de presentación de la solicitud, lo cual demuestra que no era correcto hablar de la decisión ficta derivada del silencio administrativo, pues el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo establece para la operancia de este fenómeno un término de tres meses y no de dos, como erróneamente, -y con apoyo en el artículo 1o. del decreto 2304 de 1989 que fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia No. 80 de junio 20 de 1990-, se consignó en la sentencia revisada.

Procede entonces la tutela del derecho de petición y, en consecuencia, se ordenará al alcalde de Bolívar (Valle) que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a resolver la solicitud de revocatoria directa formulada por la señora Luz Mery Jaramillo Ruiz, resolución que hará según su criterio y de conformidad con la ley.

Se invocó también la vulneración del derecho de propiedad. Acerca de este aspecto, observa la Sala que se presenta una discrepancia alrededor de la titularidad del derecho sobre un inmueble que el alcalde de Bolívar adjudicó, por medio de acto administrativo, a la señora Gladys Restrepo Castaño, ignorando, según se expone en el escrito de tutela, que le pertenecía a la señora Luz Mery Jaramillo Ruiz quien, con anterioridad, lo habría adquirido válidamente.

Estima la Sala que la acción de tutela no es el medio apropiado para definir la titularidad del derecho de propiedad ni para controvertir la legalidad de los actos administrativos y, por lo mismo, no está llamada a prosperar la pretensión consistente en emitir una orden orientada a obligar al alcalde de Bolívar a “revocar la adjudicación hecha a la señora Gladys Restrepo” a quien, merced a la resolución No. 080 del 30 de mayo de 1995, se le ha generado una situación subjetiva, particular y concreta que el juez de tutela no está en condiciones de desconocer. De otra parte, no puede pasarse por alto que, en caso de prosperar una acción de tutela, la decisión afectaría a la señora Restrepo Castaño y sería el resultado de un proceso completamente ajeno a la perjudicada, toda vez que no fue notificada de la actuación surtida.

“La propiedad es un derecho económico y social a la vez. En consecuencia, la posibilidad de considerarlo como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sin embargo, esto no significa que tal definición pueda hacerse de manera arbitraria.

A la hora de definir el carácter de derecho fundamental de la propiedad en un caso concreto, el juez de tutela debe tener como criterio de referencia a la Constitución misma y no simplemente al conjunto de normas inferiores que definen sus condiciones de validez. Esto significa que, en su interpretación, el juez de tutela debe mirar el caso concreto bajo la óptica de los principios, valores y derechos constitucionales, de tal manera que ellos sean respetados.

Sólo en el evento en que ocurra una violación del derecho a la propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental y, en consecuencia, procede la acción de tutela. Dicho en otros términos, la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna” (Cfr. Sentencia No. T-506 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).

En el caso sub-lite no se encuentran acreditados los presupuestos que hacen de la propiedad un derecho fundamental ni se avizora un perjuicio irremediable, no pudiéndose, en consecuencia, proceder a su tutela. La actora tiene expeditas las acciones que la legislación civil contempla para reivindicar la propiedad que dice tener sobre el bien o para restablecer la posesión si fuere perturbada.

IV.DECISION

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia en Sala de Revisión,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo (Valle del Cauca) el veintisiete (27) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995), al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Luz Mery Jaramillo Ruiz.

SEGUNDO. CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición a Luz Mery Jaramillo Ruiz; en consecuencia, SE ORDENA al alcalde del municipio de Bolívar (Valle del Cauca) resolver, en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, la peticiones presentada por la actora.

TERCERO. DENEGAR la tutela del derecho de propiedad.

CUARTO. LIBRENSE, por Secretaría, las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General