

Sentencia T-214/01

DERECHO A LA IGUALDAD-Inexistencia de vulneración o amenaza

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Resolución de recursos/DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Protección ante silencio administrativo

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración en la aprobación de licencia de construcción

Referencia: expediente T-382.248

Acción de tutela contra la Secretaría de Planeación Municipal de Entreríos (Ant.) por una presunta violación de los derechos de petición, igualdad y debido proceso.

Tema:

Derecho de petición.

Debido proceso en la actuación administrativa.

Actora: Amanda Pérez de Lopera

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Bogotá D.C., veintidos (22) de febrero del año dos mil uno (2001).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Entrerrios (Ant.), dentro de la acción de tutela instaurada por Amanda Pérez de Lopera contra la Secretaría de Planeación Municipal de ese distrito.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

Amanda Pérez de Lopera manifestó en su solicitud de amparo que reside en una casa de su propiedad, situada en la calle 10, número 14-19 del municipio de Entrerriós.

Añadió que en el mes de abril, autorizada verbalmente por un empleado de Obras Públicas del municipio, limpió una porción del terreno aledaño a su residencia, que hace parte del lote de su propiedad de acuerdo con la escritura pública (folios 42-50), y la correspondiente ficha predial (folios 35-36), y vació unas columnas para afincar en ellas una construcción que desea realizar contigua a su casa.

Para el efecto, "...entregué a la Oficina de Planeación Municipal algunos de los documentos necesarios para la licencia, mientras obtenía los restantes" (folio 1).

Mediante Resolución No. 05 de abril 24 de 2000 (folios 6-7), la Secretaría demandada le negó la licencia de construcción solicitada, pues encontró que la faja de terreno sobre la cual pretendía construir la actora, pertenece al espacio público.

El 30 de abril de 2000, la accionante interpuso los recursos de reposición, y en subsidio el de apelación, en contra de dicha resolución y, hasta la presentación de la solicitud de amparo, esos recursos no habían sido resueltos, pero sí se había requerido a la demandante para adecuarse a las normas urbanísticas del municipio, so pena de las multas y otras sanciones correspondientes.

1. Solicitud de amparo.

La actora reconoce que la funcionaria demandada ordenó y practicó las pruebas que se le pidió valorar para decidir sobre los recursos ordinarios interpuestos, y que esos medios de prueba fueron suficientes para acreditar que la faja de terreno sobre la cual pretende

construir no hace parte del espacio público; sin embargo, echó de menos la resolución de los recursos que interpuso, y solicitó al juez de amparo que ordenara otorgarle la licencia de construcción.

1. Sentencia objeto de revisión.

El 25 de agosto de 2000, el Juzgado Promiscuo Municipal de Entrerríos resolvió denegar la tutela de los derechos reclamados por la accionante, pues consideró que ya había operado la figura del silencio administrativo y, por tanto, ni se violó el derecho de petición de la accionante, ni procede la acción de tutela. Además, encontró que no existe en este caso violación alguna del derecho a la igualdad.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de instancia proferido en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas adoptar la decisión respectiva, según el reglamento interno, y el auto de la Sala de Selección Número Once del 3 de noviembre de 2000.

1. Problema jurídico a resolver.

Para la revisión del fallo de instancia proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Entrerríos, esta Sala debe analizar si la Secretaría de Planeación de ese distrito violó los derechos fundamentales de la accionante y, en caso tal, qué orden debe proferirse a fin de restablecerlos.

1. Inexistencia de violación o amenaza del derecho a la igualdad.

La demandante reclamó la protección judicial de su derecho a la igualdad, pues opina que la Secretaría demandada le viene dando a ella un trato diferente, y marcadamente desfavorable, frente al que reciben los demás. Sin embargo, ni en la solicitud de amparo, ni en las demás intervenciones de la parte actora durante el trámite de la instancia, la demandante identificó siquiera un caso similar al suyo que hubiera recibido un tratamiento diferente.

Ahora bien: a pesar de que, como se verá en el aparte siguiente, el procedimiento adelantado por la Secretaría accionada es irregular, todos los medios de convicción aportados al proceso indican que la irregularidad presente en el trámite de la solicitud de licencia de la señora Pérez de Lopera, también se da en el trámite de los demás asuntos de los particulares en la dependencia municipal demandada.

Así, no existe en el expediente medio de convicción alguno que permita afirmar que a la actora se le dio un trato discriminatorio de parte de la Secretaría de Planeación Municipal de Entreríos y, en consecuencia, por ese motivo no procede la tutela solicitada.

1. Violación del derecho de petición.

La Resolución No. 005 de 2000, por medio de la cual se negó la licencia de construcción solicitada por la actora fue expedida el 24 de abril de ese año, y el escrito con el cual se interpusieron los recursos de vía gubernativa en contra de esa resolución fue presentado el 30 del mismo mes y año; el 29 de julio de 2000, la Secretaría de Planeación demandada envió a la actora el requerimiento contenido en el Oficio 087, por medio del cual se le comunica que se adelanta en su contra un procedimiento de policía administrativa, tendente a decidir si procede imponerle la sanción correspondiente a la infracción urbanística de adelantar construcción sin haber obtenido de manera previa la licencia correspondiente. El 9 de agosto de 2000, la señora Pérez de Lopera instauró la acción de tutela bajo revisión, pues aún no le habían sido resueltos los recursos que interpuso.

Así, es claro que la Secretaría de Planeación de Entreríos violó el derecho de petición de la

actora, sea que se cuente el plazo de 15 días al que alude el Código Contencioso Administrativo, de manera ininterrumpida desde que se interpusieron los recursos -30 de abril del 2000-, o que -como lo consideró posible el fallador de instancia-, se considere que el requerimiento del 29 de julio de ese año hace parte de la misma actuación administrativa, y que se debe contar el término desde que terminó la recolección de los medios de prueba solicitados por la requerida en esa ocasión. En contra de lo considerado en la sentencia de instancia, el hecho de que haya transcurrido el tiempo suficiente para que en el trámite del asunto se pueda válidamente alegar el silencio administrativo, en nada remedia el hecho de que no se resolvió de manera oportuna la petición y, por tanto, es ineludible concluir que la entidad accionada sí violó el derecho de petición de la actora. Al respecto, la jurisprudencia constitucional es reiterada; véase por ejemplo la siguiente transcripción, extraída de la sentencia T-552/001:

“En esta oportunidad, la Corte reiterará la doctrina constitucional vertida en su doctrina jurisprudencial², según la cual, el derecho de petición también es tutelable en la vía gubernativa, cuando los recursos que se interpongan contra un acto administrativo no sean decididos oportunamente. En efecto, en la Sentencia T-365 de 1998, dijo la Corte, a propósito de un caso semejante al que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, lo siguiente:

‘Según tal consolidada doctrina, desconocida por los falladores de instancia, la falta de respuesta oportuna de los recursos previstos por el propio Código Contencioso Administrativo, en orden a debatir frente a la propia Administración sus decisiones, constituyen una de las múltiples facetas que muestra en el panorama legislativo el derecho fundamental “ a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución’ de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 Superior.

‘Y ello es así puesto que el silencio administrativo opera simplemente como resultado de la abstención de resolver una petición formulada, lo que quiere decir que su ocurrencia es muestra palmaria e incontrovertible de la conculcación del derecho’. (Sentencia T-365 de 1998 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Es claro entonces que esta Sala de Revisión no puede compartir las consideraciones del fallo de instancia, puesto que la operancia del silencio administrativo, antes que satisfacer los

requerimientos de la efectividad del derecho de petición, constituye la prueba plena de que se ha violado ese derecho fundamental al petente; el hecho de que el ordenamiento consagre la figura del silencio administrativo, sólo es un remedio legal para la violación del derecho fundamental, puesto que está dirigido a permitir al particular la protocolización de un acto ficto de la administración, que es ejecutable y oponible como todo acto administrativo, pero que si es negativo, sólo sirve para que el particular pueda ejercer el derecho de defensa que le confiere la Constitución y desarrolla la ley, para enfrentar la irregular inactividad del órgano ejecutivo con las acciones contenciosas que resulten procedentes.

1. El debido proceso administrativo y la buena fe que debe presidir las relaciones entre los particulares y las autoridades.

La actuación de la Secretaría de Planeación Municipal de Entreríos arrojó como resultado negativo la violación del derecho fundamental de petición de la demandante; pero en este caso, tal efecto es el producto de una actuación administrativa irregular de la autoridad a la cual acudió. Consideremos el trámite adelantado para aclarar esta afirmación.

La actuación administrativa que originó esta acción, se inició con una petición de una particular en provecho propio; es decir, con la solicitud de una persona (la actora), a unas autoridades municipales (el ingeniero al servicio del municipio de Entreríos, Luis Fernando Montoya, y la Secretaria de Planeación demandada, Carmen Cecilia Pérez Pérez), sobre la manera en que debía proceder para realizar una construcción complementaria en el lote de su propiedad en el que está ubicada su residencia.

A folio 115, obra el siguiente recuento de los hechos, que no fue objetado o controvertido por la contraparte: “el señor Jesús Angel Restrepo, Ingeniero, me indicó acerca de algunas gestiones iniciales, para lo cual el señor Juan Diego Carvajal, también Ingeniero, presentó el respectivo proyecto de construcción y fue el mismo Ingeniero del Municipio Luis Fernando Montoya, quien indicó cómo deberían levantarse las columnas. Igualmente, usted, señora Secretaria, en presencia de mi hija Gloria Lopera Pérez, dio hilos al Ingeniero Jesús Angel Restrepo, antes de la aprobación del proyecto. Todo lo anterior sucedió mucho antes del 6 de abril, fecha en que usted constató el vaciado de las bases para la colocación de unas varillas

para levantar columnas”.

No consta en el expediente que dichos funcionarios le hubieran advertido a la ciudadana que no podía proceder a adelantar los trabajos que tenía previstos en el predio de su propiedad, hasta que se le confiriera la licencia de construcción respectiva, so pena de las sanciones contempladas en las normas urbanísticas del municipio. Se generó así un equívoco sobre el modo como la accionante podía obrar de manera válida; ella entendió que podía proceder a adelantar los trabajos mientras tramitaba la licencia (¿porqué otra razón si no, la Secretaria demandada le dio hilos al Ingeniero, sin que dicha licencia hubiera sido concedida?), y las autoridades quedaron convencidas de que la actora complementaríala información insuficiente que le proporcionaron, con las normas vigentes; sólo que la accionante no cuenta con la educación que las autoridades parecen haber supuesto “como mujer de origen campesino como soy, obviamente desconozco las normas de planeación municipal, departamental y nacional, pues era mi esposo fallecido hace poco tiempo quien se encargaba de mis asuntos legales, aunque también desconocedor de las normas vigentes...” (folio 115).

Así, la actora reclama que actuó de buena fé, y confiada en la información incompleta e informal que le dieron los funcionarios consultados, cuando inició coetáneamente el trámite de la licencia, y las labores de la limpieza del predio y vaciado de las bases para las columnas. “El mismo día en que usted constató el inicio de las obras anteriormente mencionadas, verbalmente ordenó la suspensión de las mismas, a lo cual procedí, y desde entonces se encuentran suspendidas...(folio 115).

Vale la pena señalar que el equívoco perduró hasta el 6 de abril de 2000 (fecha en que se ordenó suspender las obras), por que la Secretaría de Planeación Municipal de Entreríos, recibió la solicitud de licencia de construcción de la señora Pérez de Lopera y, a pesar de estar incompleta la documentación exigida por las normas legales y reglamentarias vigentes, en lugar de devolverla a la interesada para que la completara, o de requerirla con el mismo objeto, o de proceder a radicar la petición con las anotaciones al respecto, radicó la petición como completa, la tramitó, y decidió sobre el fondo de la petición por medio de la Resolución No. 005 de 2000, sin hacer alusión alguna a la documentación faltante, sino denegando la licencia por la presunta pertenencia de parte del predio al espacio público (folios 6-7).

Ya que esa era la razón por la que se le negaba la licencia, la interesada ejerció su derecho de defensa por medio de la interposición de los recursos de vía gubernativa, contravirtiendo la afirmación de que parte de su predio era espacio público; y ese asunto quedó plenamente aclarado (el predio no hace parte del espacio público), con la realización de las pruebas que la accionante solicitó practicar en la interposición de los recursos de reposición y subsidiario de apelación en contra de la citada Resolución No. 005/00.

Aunque podría pensarse que el comportamiento de la Secretaría de Planeación Municipal de Entreríos no podía ser más irregular, los medios de prueba aportados al expediente desmienten tal impresión. De hecho, la autoridad demandada consultó con algunos funcionarios del Departamento de Antioquia y, según aduce, siguiendo su consejo decidió que para solucionar el conflicto entre la actora y la administración, lo indicado era iniciarle un procedimiento sancionatorio, por haber incurrido en la presunta falta urbanística de iniciar la construcción antes de haber obtenido la correspondiente licencia (folios 16-17).

Así, es claro para esta Sala que la Secretaría de Planeación Municipal de Entreríos violó el derecho de la actora al debido proceso, pues debió rechazar por incompleta la solicitud, o radicarla con anotación expresa de que se le advirtió a la petente que su solicitud estaba incompleta y que ésta insistió en la radicación, o requerir a la petente para que completara los requisitos de ley en la oportunidad prevista, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 11 y 12 del Código Contencioso Administrativo. La información equívoca que los funcionarios municipales -entre ellos la secretaria demandada-, le proporcionaron inicialmente a la actora, y la irregularidad que se acaba de anotar, sumada al mal entendido paternalismo de la funcionaria demandada, explican casi completamente el conflicto entre la administración municipal de Entreríos y la señora Pérez de Lopera que originó la presente acción.

En consecuencia, resulta que no procede en este caso otorgar la tutela del derecho a la igualdad, pero sí de los derechos de petición y al debido proceso de la actora, que fueron violados de la manera considerada, en la actuación administrativa que inició la Secretaría de Planeación de Entreríos con la presentación de una solicitud de licencia de construcción.

Para solucionar el conflicto que enfrenta a la ciudadana Amanda Pérez de Lopera con la Secretaría de Planeación accionada, el juez de tutela debe, en virtud del artículo 86 de la Carta Política, restablecer los derechos fundamentales de esa particular que vienen siendo

violados por la autoridad mencionada; en consecuencia, debe ordenar a dicha Secretaría que, si aún la señora Pérez de Lopera no ha anexado a su petición alguno de los documentos previstos en las normas vigentes, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, la requiera para que, en un plazo prudencial aporte los requisitos faltantes. Sea que la accionante logre o no satisfacer tales requisitos, la Secretaría de Planeación de Entreríos resolverá los recursos interpuestos en contra de su Resolución No. 005 de 2000, con estricta sujeción a las normas del Código Contencioso Administrativo sobre las actuaciones administrativas que se inician con una petición en interés particular.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Revocar la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Entreríos el 25 de agosto de 2000 y, en su lugar, tutelar los derechos fundamentales de petición y al debido proceso de Amanda Pérez de Lopera.

Segundo. Ordenar a la Secretaría de Planeación Municipal de Entreríos (Ant.) que, si aún la señora Pérez de Lopera no ha anexado a su petición alguno de los documentos previstos en las normas vigentes, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia la requiera para que, en un plazo prudencial aporte los requisitos faltantes. Sea que la accionante logre o no satisfacer tales requisitos en ese término, dentro de los quince (15) días siguientes, la Secretaría de Planeación de Entreríos resolverá los recursos interpuestos en contra de su Resolución No. 005 de 2000, con estricta sujeción a las normas del Código Contencioso Administrativo sobre las actuaciones administrativas que se inician con una petición en interés particular.

Tercero. Prevenir a la Secretaría de Planeación Municipal de Entreríos (Ant.), para que se abstenga de comportamientos irregulares como los que originaron esta acción de tutela, so

pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Fabio Morón Díaz

2 Sobre su obligatoriedad ver sentencias T 260 de 1995 y T 175 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.