T-245-97

Sentencia T-245/97

PERSONERO MUNICIPAL-Presentación de tutela

Los personeros municipales y sus delegados se encuentran legitimados para actuar en este tipo de procedimientos, como quiera que el Defensor del Pueblo, en cumplimiento de las funciones que el artículo 282 de la Constitución Política le señala, profirió la resolución No. 001 de 1992, en la cual delegó en los personeros municipales en todo el país, la facultad de incoar acciones de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en estado de indefensión, cumpliendo de esta manera con el artículo 49 del Decreto 2591 de 1991.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Carácter relativo y no absoluto/DERECHO A LA PROPIEDAD-Restricciones razonables y justificadas/DERECHO A LA PROPIEDAD-No expedición de paz y salvo municipal

En el derecho moderno, se reconoce la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influído en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuído a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios. El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad, habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen, pero nunca al punto de que mediante una actuación administrativa de orden municipal se restrinjan o limiten en su núcleo esencial los atributos de la propiedad, como son el usar, el gozar o el disponer legal y patrimonialmente de los bienes privados, al negar la autoridad municipal competente la expedición de certificados fiscales o paz y salvos municipales indispensables para el tráfico jurídico económico de inmuebles a los peticionarios.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Núcleo esencial

El municipio y el Departamento Administrativo de Planeación, desconocen el contenido o núcleo esencial del derecho de propiedad, el cual se caracteriza, en cuanto derecho

subjetivo, por la decisión unilateral que ejercen sus legítimos titulares sobre el destino económico de las cosas; es decir el núcleo esencial de este derecho, se encuentra en su contenido económico, pues es evidente que por las razones argumentadas por las autoridades municipales se está afectando el uso, el goce y la disposición como prerrogativas del derecho de propiedad sobre los bienes afectándose el proceso jurídico económico para transmitir patrimonialmente a terceros las cosas o para cumplir la tradición y el perfeccionamiento legal sobre los inmuebles que exigen, en cada caso concreto, tanto las normas civiles como fiscales. La doctrina de la Corte ha entendido que el contenido esencial del derecho de propiedad puede determinarse por los intereses jurídicamente protegidos, de modo que se rebasa o se desconoce su núcleo básico, cuando el derecho queda sometido a límites que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de su protección.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Cumplimiento de funciones municipales/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Expedición de paz y salvos prediales

Cuando de resolver situaciones administrativas como la que aquí se trata, el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que la Administración Municipal cumpla sus funciones asignadas, sino que además lo haga siempre en la forma que lo determine el ordenamiento constitucional, valga decir, respetando y aplicando las reglas según las cuales las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se predica en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas, así como aquella otra que predica que las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir premisos, licencias o requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho o una actividad cuando éstas hayan sido reglamentadas de manera general.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-No expedición de certificados fiscales/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Expedición de paz y salvos prediales

Procede la acción de tutela, temporalmente, precariamente. De acuerdo al análisis concreto del caso los afectados no disponen de otros medios de defensa judicial, para evitar un perjuicio irremediable, situación que se presenta en este caso ante la imposibilidad evidente de disponer, usar y gozar, legal y materialmente, de los bienes inmuebles afectados por la

falta de los correspondientes paz y salvos municipales necesarios para el tráfico jurídico-económico de estos bienes. En consecuencia, de continuar produciéndose, el comportamiento de la oficina de Planeación Municipal, de restringir o negar la expedición de tales certificados fiscales, se mantendría la perturbación del derecho fundamental de propiedad, en conexidad con el debido proceso administrativo. El fallo de tutela se torna, en este caso, como medio idóneo de protección temporal, inmediato y transitorio del derecho fundamental de propiedad de los afectados, mientras la justicia contencioso administrativa se pronuncia de manera definitiva sobre la legalidad de las normas municipales en virtud de los cuales actúa la oficina de Planeación Municipal.

Referencia: Expediente T-123762

Actores: Hernando Betancur Y Otros

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., mayo veintiuno (21) de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala de Revisión de Tutelas No. Ocho, de la Corte Constitucional, integrada por los H. Magistrados Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Jorge Arango Mejía, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de tutela de la referencia, proferidas por el Juzgado Civil del Circuito de Rionegro de noviembre 21 de 1996, y del Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil, de febrero 3 de 1997.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada mediante los decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, el Personero Delegado para los derechos Humanos del municipio de Rionegro (Antioquia), solicitó ante el Juzgado Civil del Circuito del mismo lugar, la protección de los derechos a la propiedad privada, debido proceso e igualdad, de algunos ciudadanos residentes en el municipio, para que la administración municipal no exija requisitos adicionales en el ejercicio de la misma y que presuma de buena fe las negociaciones y transacciones efectuadas entre los propietarios de los predios ubicados en el municipio de Rionegro, con la consiguiente expedición de los

certificados de paz y salvo prediales, solicitados en virtud del derecho de petición ejercido por los ciudadanos.

En efecto, argumentó el Personero Delegado, que la administración del municipio de Rionegro y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, le han vulnerado, a los ciudadanos HERNANDO BETANCUR ARANGO, JOSE DOMINGO MAZO ARISTIZABAL, MIGUEL ANGEL GÓMEZ RENDON, ALVARO OTALVARO QUINTERO, ALBA GOMEZ GARCIA, GUSTAVO RAMIREZ SERNA y LUIS ENRIQUE MARIN SERNA, algunos derechos, pero especialmente el de propiedad privada, al no expedir los respectivos paz y salvos necesarios para la tradición y solemnización de algunos actos y negocios jurídicos, relacionados con algunos inmuebles, tales como transferencia, constitución o limitación del dominio de los mismos, al exigirles algunos requisitos tales como cesión para las franjas del Río Negro, legalización de posesiones, construcción de pozos sépticos, limitaciones para la venta por el número de metros cuadrados de construcción mínimos, etc., no previstos en la ley, con lo cual la administración desconoce el principio de la buena fe en las negociaciones efectuadas por dichas personas con relación a sus predios, limitando su comercialización en el municipio de Rionegro.

II. LA DECISION DE PRIMERA INSTANCIA

En fallo de fecha noviembre 21 de 1996, el Juzgado Civil del Circuito de Rionegro (Antioquia), luego de admitida la demanda y subsanada la exigencia del Juzgado respecto de la legitimación del personero para instaurar la acción, resolvió tutelar los derechos fundamentales a la propiedad, igualdad, debido proceso y buena fe de los ciudadanos Hernando Betancur Arango, José Domingo Mazo Aristizabal, Alvaro Otálvaro Quintero, Alba Gómez García, Gustavo Ramírez Serna, y ordenó la expedición de los certificados de paz y salvo prediales, en el término de 48 horas, indicando únicamente el motivo para el cual fue solicitado por dichos ciudadanos.

Esta medida fue otorgada como mecanismo transitorio al configurarse un perjuicio irremediable en cuanto a la limitación de los atributos del uso y goce y disposición mediante negocios jurídicos, ordenando que el accionante deberá demandar en el término de cuatro meses, el acuerdo municipal No. 024 de 1993, ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de no hacerlo cesarán los efectos de la tutela.

No fueron amparados los derechos de propiedad de los señores Miguel Angel Rendón y Luís Enrique Marín Gómez, el primero porque la administración municipal le expidió el paz y salvo predial y el segundo por no tener solicitud radicada en la oficina municipal competente.

III. LA IMPUGNACION

El Alcalde Municipal de Rionegro y el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en el término legal, impugnaron la decisión judicial de primera instancia, con los argumentos que se resumen a continuación:

Por un lado, adujo el impugnante que el personero delegado para los derechos humanos no estaba legitimado para instaurar la acción por cuanto no ha recibido delegación expresa del señor Defensor del Pueblo; de otra parte que el Juzgado Civil del Circuito utilizó la tutela, como un mecanismo para obtener la inaplicación de un acto administrativo como es el Acuerdo No. 024 de 1993, confundiendo la acción de tutela con la acción de cumplimiento de la ley sobre el acto administrativo consagrado en el artículo 87 de la C.N. y concluyendo que, para que opere la tutela como mecanismo transitorio se requiere la prueba del perjuicio irremediable; éste y el daño inminente no fueron probados ya que el juez los dedujo de consideraciones teóricas. La jurisprudencia, especialmente la emitida por el Tribunal Superior de Antioquia, ha establecido que para que opere la tutela como mecanismo transitorio se requiere la prueba del perjuicio irremediable, con los elementos y alcances definidos por la Corte Constitucional, los que enuncia.

Finalmente, el Personero Delegado para los derechos humanos del Municipio de Rionegro, impugnó el fallo del juez de tutela de primera instancia por lo siguiente:

“a) El señor Luís Enrique Marín Gómez, sí elevó solicitud de expedición de paz y salvo, ésta fue presentada el 27 de febrero de 1996 y radicada bajo el No. 054 de 1996 en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y aunque no se aportó al momento de presentar la tutela, si reposaba ya en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Luego, probado que si existía solicitud hay violación de los derechos reclamados en la tutela.

b) En la tutela se solicitó que se tomarán medidas transitorias, mecanismos y procedimientos porque si se aceptó la tutela como mecanismo transitorio para evitar perjuicios irremediables

no se tomaron los correctivos, tales como ordenar la inaplicabilidad temporal de la norma, mientras es cuestionada ante lo contencioso administrativo, a fin de evitar perjuicios a los usuarios."

IV. LA REVISION DE SEGUNDA INSTANCIA

El Tribunal Superior de Antioquia -Sala Civil-, en fallo de 3 de febrero de 1997, resolvió revocar, en todas sus partes, la sentencia impugnada, con base en los siguientes consideraciones:

"Los artículos 46 y ss. del Dto. 2591 regulan la legitimación para que el Defensor del Pueblo pueda interponer tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que esté en situación de desamparo o indefensión y el artículo 49 regula la delegación de Personeros: 'En cada municipio, el personero en su calidad de defensor en la respectiva entidad territorial podrá, por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer acciones de tutela o representado en lo que éste interponga directamente…".

Acerca de la agencia oficiosa y legitimación, para interponer tutelas por el Defensor del Pueblo, o sus delegados (Personeros Municipales), tiene dicho la Corte Constitucional en sentencia T-530 de noviembre 24 de 1994: (AGENTE OFICIOSO-improcedencia. (el agente oficioso o el defensor del Pueblo y sus delegados, sólo pueden actuar dentro de los precisos límites que la ley ha señalado a sus actuaciones; por lo tanto, no pueden de ninguna manera arrogarse la atribución de interponer acciones de tutela a su arbitrio, es decir, sin que esté justificado plenamente el supuesto fáctico que la norma exige para legitimar sus actuaciones, cual es, que el afectado en sus derechos fundamentales no pueda promover directamente su propia defensa, por hallarse en una situación de desamparo e indefensión, o que solicite la intervención de dicho defensor. Adicionalmente tampoco es procedente, que el agente oficioso o el Defensor del Pueblo actúen en contra de los intereses de las personas que representan; su intervención debe estar dirigida a la defensa de los intereses que agencian, que no son otros que los propios intereses de las personas que van a resultar beneficiadas con la acción".

Argumentó el Tribunal que:

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

En atención a lo dispuesto por los artículos 86 inc. 3, 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 32, 35 y 36 del decreto 2591 de 1991, esta Sala de la Corporación es competente para conocer de las sentencias que resolvieron la acción de tutela de la referencia, en virtud de la selección que practicó la sala correspondiente y del reparto que se verificó de acuerdo con el reglamento de la Corte.

Segunda: La Materia

En primer término, encuentra la Corte que el asunto de que se ocupa los contenidos de las providencias relacionadas con la acción de tutela se contrae al ámbito de la legitimación en la causa de los personeros delegados municipales en el ejercicio de las acciones de tutela para la protección de derechos fundamentales constitucionales de los ciudadanos.

En efecto, esta Corporación en múltiples decisiones judiciales ha expuesto, reiteradamente, que los personeros municipales y sus delegados se encuentran legitimados para actuar en este tipo de procedimientos, como quiera que el Defensor del Pueblo, en cumplimiento de las funciones que el artículo 282 de la Constitución Política le señala, profirió la resolución No. 001 de 1992, en la cual delegó en los personeros municipales en todo el país, la facultad de incoar acciones de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en estado de indefensión, cumpliendo de esta manera con el artículo 49 del Decreto 2591 de 1991.

En sentencia T-443 de 1995, la Corte consideró:

"Hay que recordar que en algunas ocasiones la legitimidad para instaurar tutela le corresponde al Defensor del Pueblo, (art. 282 C.P.), cuando cualquier persona se lo solicite o esté en situación de desamparo o indefensión (art. 46 decreto 2591/91). Esta facultad se puede delegar en los Personeros. Y por Resolución 01/92 el Defensor del Pueblo delegó en los Personeros Municipales la facultad para interponer tutela pero con las condiciones de que se lo solicite la persona agraviada o que esté en situación de indefensión." (Sentencia T-443 de 1995. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.)

De otra parte, en sentencia T-234 de 1993, la Corporación también sostuvo lo siguiente:

“Se plantea por parte de la demandada la inexistencia de un interés para actuar o de ilegitimidad de personería, justamente de la Personera municipal, que en desarrollo de las funciones que le son propias, es la autoridad llamada a adelantar acciones como la que propuso, para dar origen a este proceso. En efecto el legislador previó la competencia de los personeros municipales para interponer acciones de tutela o representar al Defensor del Pueblo en las que éste interponga directamente, cuando medie delegación expresa del mismo (art. 49 Decreto 2591/91). En este sentido el Defensor del Pueblo en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y en especial de las contenidas en el art. 282 de la Constitución Política, delegó en los personeros municipales en todo el país la facultad para interponer acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión (Resolución 001 del 2 de abril de 1992); luego no queda duda sobre la legitimidad o interés para actuar de la Personera para formular la presente acción.” (Sentencia T-234 de 1993. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía).

Recientemente mediante auto No. 030 de 1996, en relación con la facultad de los personeros municipales para interponer acciones de tutela, la Sala Primera de Revisión de esta Corte, consideró que:

“2. La facultad de los personeros municipales para interponer acciones de tutela.

“….

La Corte rechaza el criterio del juez de instancia para declarar la nulidad de dicho auto, pues el Defensor del Pueblo, en cumplimiento de las funciones que el artículo 282 de la Constitución Política le impone, profirió la resolución número 001 de 1992, en la cual delegó en los personeros municipales en todo el país, la facultad de interponer acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en estado de indefensión, cumpliendo de esta forma con el mandato contenido en el artículo 49 del decreto 2591 de 1991.

Entonces, cuando se habla de una delegación expresa del señor Defensor del Pueblo a los personeros municipales, no quiere decir que deba hacerse individualmente para cada uno de ellos, como parece entenderlo el juez de instancia, pues dicha delegación se hizo en forma general a través de la resolución 001 de 1992, la cual se aplica para todos personeros municipales del país.” (M.P. Dr. Jorge Arango Mejía).

En este orden de ideas, la Sala no comparte la interpretación que el Tribunal de Antioquia -Sala Civil- realizó al alcance del contenido del artículo 49 del Decreto 2591 de 1991 sobre la legitimación del Personero Municipal Delegado para los Derechos Humanos del Municipio de Rionegro para interponer tutelas en defensa de los derechos fundamentales de algunos ciudadanos quienes elevaron sendas quejas y reclamos ante su despacho. Por tanto este Tribunal ha debido fallar sobre el fondo del proceso, y en consecuencia, esta Sala de Revisión, revocará en este aspecto la sentencia dictada por el ad-quem en el presente caso concreto, por encontrar interés en la causa por parte del Agente del Ministerio Público en el caso concreto.

En opinión de la Sala, si bien es cierto, los derechos fundamentales aquí discutidos se conectan entre sí, en virtud de la dinámica administrativa, es el derecho de propiedad, previsto en el artículo 58 de nuestra Carta, el que resulta afectado en este caso. Esta Corporación ha entendido, en su doctrina que en principio la propiedad no constituye un derecho fundamental, salvo cuando se cumpla con una serie de requisitos o presupuestos esenciales, que lo conviertan en fundamental caso en el cual obliga a las autoridades a su inmediato restablecimiento. En efecto, ha señalado la Corte:

“Los derechos fundamentales que son aplicables de manera indirecta son aquellos derechos económicos sociales o culturales, que se encuentran en una estrecha relación de conexidad con los derechos fundamentales de aplicación directa Este tipo de aplicación es resultado de la necesidad de establecer una ponderación de las circunstancias de cada caso concreto y ello, a su vez, se deriva de su naturaleza de derechos que suponen un tratamiento desigual con el fin de lograr cierta igualdad material.

“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". (Negrillas fuera de texto original). (Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 1. Sentencia No. T/506/92 del 21 de agosto de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.)

En el derecho moderno, se reconoce la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influído en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuído a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios.

El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias (C-428/94 y T-431/94), habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen, pero nunca al punto de que mediante una actuación administrativa de orden municipal se restrinjan o limiten en su núcleo esencial los atributos de la propiedad, como son el usar, el gozar o el disponer legal y patrimonialmente de los bienes privados, al negar la autoridad municipal competente la expedición de certificados fiscales o paz y salvos municipales indispensables para el tráfico jurídico económico de inmuebles a los peticionarios, como ocurre en el caso subexamine.

En este orden de ideas, examinado el acervo probatorio obrante en el expediente nos encontramos con las siguientes situaciones jurídicas y fácticas:

a) El ciudadano Hernando Alfredo Betancur Arango es propietario en común y proindiviso del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 020-0007468, se afirma que el otro copropietario falleció, por lo que al parecer el anotado señor llegó a un acuerdo conciliatorio con los herederos del fallecido, para efectuar una partición mediante la cual él quedaba con la segunda planta de la edificación levantada sobre el lote de terreno y los herederos con el sótano al que le habían hecho unas reformas. Pero al solicitar el paz y salvo para formalizar la partición éste le fue negado por las autoridades municipales al no cumplir con los retiros exigidos al Río Negro y luego por haber efectuado reformas sin la licencia respectiva, es decir, por violación al artículo 66 de la Ley 9 de 1989. El solicitante canceló la multa que le fue impuesta y a pesar de ello no se le ha expedido el paz y salvo respectivo y solicitado previamente.

b) El señor José Domingo Mazo Aristizabal, quien adquirió a título de venta un inmueble a la señora Elisa López Valencia, quien a su vez lo había adquirido mediante el mismo título al grupo de autogestión "Urbanización La Esmeralda". Se le ha negado el paz y salvo, por cuanto la Urbanización no cedió las franjas de terreno a que estaba obligada. El señor José Domingo pretende vender el bien y la autoridad municipal le niega el paz y salvo correspondiente aduciendo que la urbanización que construyó dicho inmueble no respetó las normas jurídicas de Planeación, cuando construyó dicha casa.

c. El señor Miguel Angel Gómez Rendón, es propietario de dos derechos que en común y proindiviso se le adjudicaron en la sucesión de sus padres, sucesión que se registró en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del municipio de Rionegro; el referido ciudadano firmó una promesa de compraventa de esos derechos y al solicitar el paz y salvo municipal éste le fué negado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, aduciendo que la casa, con una existencia de más de 40 años de construcción no estaba legalizada, se le exigió igualmente, que un vecino construyera un pozo séptico que cae en la propiedad sobre la que el solicitante tiene los derechos proindiviso. El promitente comprador ya pagó el precio, pero el promitente vendedor y ahora solicitante no ha podido cumplir el contrato por la negativa por parte de los accionados en la expedición del paz y salvo.

d) El señor Alvaro Otálvaro Quintero, se le adjudicó en un proceso de sucesión un lote de 1.100 Mts., con casa construída, pero al solicitar el certificado para vender el inmueble se le negó, aduciendo que tiene una escasa área de construcción.

e) La señora Alba Gómez García, de la vereda Barroblanco, del municipio de Río Negro se encuentra en igual situación que el señor Alvaro Otalvaro Quintero, con una casa que le fue donada por un pariente, la cual no ha podido vender por falta de los paz y salvos correspondientes.

f) El ciudadano Gustavo Ramírez Serna, propietario en común y proindiviso de dos lotes de terreno junto con los señores Rafael Ramírez Ríos y María Yolanda Serna, han prometido en venta uno de ellos, el más pequeño, que tiene vivienda construída y que linda con un sólo vecino, pero las autoridades municipales le negaron el paz y salvo aduciendo que sólo le pueden vender al único vecino existente, como se lo insinuaron verbalmente los funcionarios del Departamento de Planeación.

g) El señor Luis Enrique Marín Gómez, está expuesto a pagar una cláusula penal debido a que no ha podido formalizar la escritura de venta realizada hace un año, de un lote adquirido hace más de doce años y se le niega el paz y salvo municipal, por la no legalización de reformas efectuadas antes de la vigencia de la ley 9 de 1989, así mismo le exigen un área mínima de terreno que no se le adujo al momento de la adquisición del inmueble.

De lo anteriormente expuesto resulta necesario concluir, por parte de esta Corte, que el municipio de Rionegro y el Departamento Administrativo de Planeación, desconocen el contenido o núcleo esencial del derecho de propiedad, el cual se caracteriza, en cuanto derecho subjetivo, por la decisión unilateral que ejercen sus legítimos titulares sobre el destino económico de las cosas; es decir el núcleo esencial de este derecho, se encuentra en su contenido económico, pues es evidente que por las razones argumentadas por las autoridades municipales se está afectando el uso, el goce y la disposición como prerrogativas del derecho de propiedad sobre los bienes afectándose el proceso jurídico económico para transmitir patrimonialmente a terceros las cosas o para cumplir la tradición y el perfeccionamiento legal sobre los inmuebles que exigen, en cada caso concreto, tanto las normas civiles como fiscales. En efecto, la doctrina de la Corte ha entendido que el contenido esencial del derecho de propiedad puede determinarse por los intereses jurídicamente protegidos, de modo que se rebasa o se desconoce su núcleo básico, cuando el derecho queda sometido a límites que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de su protección, como ocurre en el caso sub exámine.

La situación de conflicto que surge de cualquier tipo de proceso o de actuación administrativa – exige una regulación jurídica y una limitación de los poderes estatales, así como el respeto de los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Estima la Sala, que cuando de resolver situaciones administrativas como la que aquí se trata, el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que la Administración Municipal cumpla sus funciones asignadas que en este caso es la aplicación del acuerdo 024 de 1993, sino que además lo haga siempre en la forma que lo determine el ordenamiento constitucional, valga decir, respetando y aplicando las reglas según las cuales las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se predica en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas, art. 83 C.N., así como aquella otra que predica que las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir premisos, licencias o requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho o una actividad cuando éstas hayan sido reglamentadas de manera general, como lo preceptúa el artículo 84 superior.

En consecuencia de lo anterior, la falta de unos certificados prediales, no otorgados por la autoridad municipal, los ciudadanos Hernando Betancur Arango, José Domingo Mazo Aristizabal, Alvaro Otálvaro Quintero, Alba Gómez García, Gustavo Ramírez Serna y Luis Enrique Marín Serna, no han podido, sin razón justificada, disponer legalmente de sus bienes inmuebles, limitándose su tráfico jurídico, para efectos de transferir, constituir o limitar el dominio de los mismos, ya que, por ley, para otorgar una escritura publica de transferencia o disposición es menester el paz y salvo municipal y el certificado catastral, según lo exige la normativa vigente que reglamenta los efectos jurídicos de tales comprobantes fiscales: ley 33 de 1896, decreto 1227 de 1908, decreto 2088 de 1941, ley 1 de 1943, decreto ley 960 de 1970, ley 14 de 1983 y ley 44 de 1990.

Por lo anterior, comparte la Sala la decisión judicial de primera instancia, la cual confirmará íntegramente, por encontrarla ajustada a la Carta, en el sentido de tutelar transitoriamente a los ciudadanos representados judicialmente por el Personero Municipal Delegado para los Derechos Humanos.

Estima la Sala que procede la acción de tutela, temporalmente, precariamente, como quiera que en principio la acción de tutela no procede cuando existe otro medio de defensa judicial. Sin embargo, no en todas las ocasiones en que una decisión administrativa sea la causante

de la violación o amenaza de un derecho constitucional fundamental y que sea posible su cuestionamiento a través de las vías de los recursos ordinarios, puede el juez de tutela desechar la protección del derecho constitucional, pues es necesario realmente verificar en el caso concreto si los recursos a que alude la normativa son verdaderos medios para restablecer en forma inmediata la violación del derecho. Estima la Sala que de acuerdo al análisis concreto del caso subexámine los afectados no disponen de otros medios de defensa judicial, para evitar un perjuicio irremediable, situación que se presenta en este caso ante la imposibilidad evidente de disponer, usar y gozar, legal y materialmente, de los bienes inmuebles afectados por la falta de los correspondientes paz y salvos municipales necesarios para el tráfico jurídico-económico de estos bienes. En consecuencia, para la Sala es un hecho cierto que de continuar produciéndose, el comportamiento de la oficina de Planeación Municipal, de restringir o negar la expedición de tales certificados fiscales, se mantendría la perturbación del derecho fundamental de propiedad, en conexidad con el debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 superior y a un tratamiento igualitario frente a la ley, artículo 13 C.N., con lo cual se desconocen principios básicos de funcionamiento de la administración pública, en efecto, las autoridades públicas están constituídas para el servicio de la comunidad y no para obstruir ni limitar la iniciativa privada y los derechos esenciales de los ciudadanos. En consecuencia el fallo de tutela se torna, en este caso, como medio idóneo de protección temporal, inmediato y transitorio del derecho fundamental de propiedad de los afectados, mientras la justicia contencioso administrativa se pronuncia de manera definitiva sobre la legalidad de las normas municipales en virtud de los cuales actúa la oficina de Planeación Municipal, esto es el acuerdo 024 de 1993, para lo cual, el actor de la presente tutela dispondrá de un término de cuatro meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, para acudir judicialmente ante el contencioso administrativo, siempre y cuando, claro está no hayan vencido o caducado los términos para incoar otras acciones legales, según sea el caso, pues la acción de tutela no suspende los términos previstos en el C.C.A. para demandar esta jurisdicción actos, hechos y operaciones administrativas, tal como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación en sentencias T-095 de 1995, T-149 de 1995 y T-064 del mismo año.

Finalmente, la Corte ordenará que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de este fallo, el Municipio de Rionegro y el Departamento de Planeación Municipal, deberán expedir los paz y salvos fiscales, solicitados, indicando en los mismos el acto jurídico de su causa, esto es venta, venta de derecho

proindiviso, partición, etc., según el caso, de los ciudadanos Hernando Alfredo Betancur Arango, José Domingo Mazo, Alvaro Otálvaro Quintero, Alba Gómez García, Gustavo Ramírez Serna y Luís Enrique Marín Gómez.

Igualmente, estima la Sala que el derecho de propiedad del señor Miguel Angel Rendón, no se desconoció por parte de las autoridades demandadas, como quiera que ya le fue expedido el correspondiente certificado fiscal, según consta en la comunicación por medio de la cual intervino procesalmente la Directora del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio (folios 45 a 62 del expediente).

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

R E S U E L V E:

Primero. REVOCAR la sentencia del Tribunal Superior de Antioquia Sala Civil, de fecha 3 de febrero de 1997, y en su lugar, CONFIRMAR la sentencia del Juez Civil del Circuito de Rionegro de fecha noviembre 21 de 1996.

Segundo. TUTELAR el derecho fundamental a la propiedad, de los ciudadanos Hernando Alfredo Betancur Arango, José Domingo Mazo Ariztizabal, Alvaro Otálvaro Quintero, Alba Gómez García, Gustavo Serna y Luís Enrique Marín Gómez. En consecuencia, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, el Municipio de Rionegro y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal deberán expedir los paz y salvos prediales correspondientes indicando, según el caso, el motivo por el cual fueron solicitados.

Tercero. No se tutela el derecho propiedad, del ciudadano Miguel Angel Gómez Rendón, ya que le fue expedido el paz y salvo predial por parte de la autoridad competente.

Cuarto. Esta tutela se concede como mecanismo transitorio, por consiguiente, dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de este fallo, el actor deberá iniciar las acciones contencioso administrativas respectivas, siempre y cuando no hayan vencido o caducado los términos, según el caso, para el ejercicio de las mismas. En caso de no hacerlo cesarán los efectos de esta providencia.

Quinto. COMUNICAR esta providencia al Juzgado Civil del Circuito de Rionegro, para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General