

Sentencia No. T-259/93

ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONA JURIDICA

En principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino que en tanto que vehículo para garantizar los derechos fundamentales, en caso concreto, a criterio razonable del juez de tutela. Las personas jurídicas sí son titulares de la acción de tutela para la protección de determinados derechos fundamentales.

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

El ejercicio del derecho de petición es un desarrollo de los principios que rigen la función administrativa, como son la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad. En cumplimiento de estos derroteros debe darse la pronta resolución, ya que “se trata de una obligación de hacer, en cabeza de la autoridad pública, que requiere del movimiento del aparato estatal con el fin de resolver la petición ya sea favorable o desfavorablemente en relación con las pretensiones del actor y evitar así una parálisis en el desempeño de la función pública y su relación con la sociedad”.

BIENES DE USO PUBLICO/ACCION POPULAR

Los demás derechos que la sociedad considera vulnerados -igualdad, propiedad privada y bienes de uso público-, pueden ser protegidos a través de otros medios judiciales de defensa, como las acciones populares en defensa del espacio público.

REF: EXPEDIENTE T-10.244

Peticionario: Copropietarios Edificio Manzanillo del Mar.

Procedencia: Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santafé de Bogotá D.C., junio treinta (30) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero -Presidente de la Sala-, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En proceso de tutela identificado con el número de radicación T-10.244, adelantado por los copropietarios del edificio “Manzanillo del Mar”.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto No. 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 No. 2591, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud.

La persona jurídica denominada Edificio Manzanillo del Mar P.H. (propiedad horizontal) interpuso acción de tutela contra el municipio de Cartagena y la firma particular Constructora 1985 S.A., con base en los siguientes hechos:

a. El 12 de noviembre de 1991, el Alcalde de Cartagena otorgó licencia de construcción a la firma Constructora 1985 S.A., mediante la Resolución 2031 de noviembre 12 de 1991, para

que iniciara la construcción de un edificio multifamiliar de 9 pisos y 28 soluciones de vivienda; además aprobó los planos arquitectónicos porque se ajustaban a las normas urbanísticas del sector.

b. El mencionado edificio, denominado “Cabrero Real”, se construyó sobresaliendo de la línea de paramento en tres (3) metros.

c. Los copropietarios del Edificio Manzanillo del Mar solicitaron al Alcalde de Cartagena, el envío de una comisión que constatará los hechos denunciados y se tomaran los correctivos necesarios. Esta petición no obtuvo respuesta.

d. Los copropietarios del Edificio Manzanillo del Mar solicitaron a la Personería Distrital de Cartagena, se revisara la actuación de la Secretaría Distrital de Obras Públicas, relacionada con la licencia de construcción otorgada a la Constructora 1985 S.A..

e. La Personería Distrital de Cartagena realizó una inspección ocular el día 6 de marzo de 1992 al edificio Cabrero Real, determinándose la procedencia de la revocatoria de la Resolución No. 2031 de noviembre 12 de 1991 de la Alcaldía de Cartagena, mediante la cual se concede la licencia de construcción a la mencionada edificación.

f. Así las cosas, mediante oficio calendado marzo 11 de 1992, la Personera Distrital solicitó al Alcalde Mayor de Cartagena la suspensión inmediata de las labores de construcción del edificio Cabrero Real y la revocatoria directa de la Resolución No. 2031 de noviembre 12 de 1991.

g. No obstante lo anterior el daño invocado persiste.

Por la situación anteriormente expuesta la accionante considera que se han violado los derechos fundamentales de la igualdad (artículo 13 C.P.), de petición (artículo 23 C.P.), de propiedad (artículo 58 C.P.) y la inalienabilidad de los bienes de uso público (artículo 63 C.P.).

2. Fallos.

2.1. Del Tribunal Administrativo de Bolívar -Sala Plena-, providencia de noviembre 26 de 1992.

El Tribunal Administrativo de Bolívar otorgó la tutela impetrada por el representante legal del Edificio Manzanillo del Mar P.H. (propiedad horizontal), porque el municipio de Cartagena le vulneró a la accionante su derecho fundamental de petición.

El fallo del Tribunal se basó en las siguientes consideraciones:

a. Considera el Tribunal que “con meridiana claridad puede observarse que los señores accionantes hicieron peticiones respetuosas al señor Alcalde Municipal de Cartagena, a los Procuradores General y Departamental, pero no han sido tramitadas por las entidades oportunamente”.

b. Añade el Tribunal que “se trata de un derecho fundamental que ha sido violado y a juicio del tribunal sobre estas peticiones no existe en este momento otro medio de defensa judicial”.

Finalmente, al respecto de la pretensión de la accionante de que se reintegren los terrenos apropiados al municipio de Cartagena y la demolición del edificio Cabrero Real, el Tribunal estima que “en relación con la solicitud que el accionante hace con respecto a las pretensiones segunda en adelante no es procedente acceder a lo pedido por cuanto las mismas son materia susceptible de reclamarse a través de las acciones civiles y administrativas consagradas en sus respectivos estatutos procesales”.

Tomando en cuenta lo anterior, el Tribunal Administrativo de Bolívar otorgó la tutela impetrada por Edificio Manzanillo del Mar P.H. (propiedad horizontal), y ordenó al municipio de Cartagena resolver la petición formulada.

La apoderada de la sociedad peticionaria impugnó el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar en consideración al artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 que faculta al juez que concede la tutela la potestad de ordenar la demolición del edificio “Cabrero real”, la indemnización del daño emergente, así como el pago de las costas del proceso.

2.2. Fallo del Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, de fecha

enero 27 de 1993.

El Consejo de Estado fundamenta su negativa en que “ha dicho esta Corporación de manera reiterada, que la acción de tutela consagrada en nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, se ha instituido para proteger los derechos constitucionales fundamentales propios de la persona humana, descartando la procedencia de la acción en favor de las personas jurídicas o morales, como lo es la firma demandante”.

Considera el Ad-quem que es improcedente la tutela solicitada. Así pues, el Consejo de Estado revoca la Sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar, y en su lugar, rechaza la acción.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto No. 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dichas acciones practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

2. Del tema jurídico en estudio.

El tema jurídico central que suscita el caso a estudio es doble, pues presenta un aspecto formal y uno material, a saber:

a. formal:

¿Son las personas jurídicas titulares de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución, para la protección de sus derechos constitucionales fundamentales?

b. material:

¿Existe vulneración del derecho fundamental de petición cuando una entidad estatal guarda

silencio, sin motivación alguna, frente a una petición elevada por un particular?.

3. De la persona jurídica como titular de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela así:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar de los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales...(negrillas y subrayas no originales).

El artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 , establece:

La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona... (subrayas y negrillas no originales).

En el ordenamiento jurídico colombiano se distinguen dos tipos de personas, a saber: las personas naturales y las personas jurídicas (art. 73 del Código Civil).

a) Personas naturales: son absolutamente todos los seres humanos (artículo 74 del Código Civil).

b) Personas jurídicas: el artículo 633 del Código Civil las define de la siguiente manera:

Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.

Para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela, se debe entender que existen derechos fundamentales que se predicán exclusivamente de la persona humana como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (art. 11); prohibición de la desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12); el derecho a la intimidad familiar (art. 15), entre otros.

Pero otros derechos ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes.

En consecuencia, en principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino que en tanto que vehículo para garantizar los derechos fundamentales, en caso concreto, a criterio razonable del juez de tutela¹.

Ahora bien, algunos derechos fundamentales son predicables indistintamente de las personas individuales y de las personas colectivas. Así, pues, corresponde al juez de tutela examinar si el derecho de cuyo amparo se trata, se aviene o no con el anterior criterio.

En otras ocasiones, las personas colectivas como realidades jurídicas y económicas que son, resultan por éste sólo aspecto titulares directas del derecho fundamental consagrado en los siguientes artículos:

13 (igualdad), 15 (buen nombre), 23 (petición), 28 (inviolabilidad de domicilio), 29 (debido proceso), 31 (reformatio in pejus), 34 (no confiscación), 36 (libre asociación), 39 (sindicación), entre otros.

Luego las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías:

a) Directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en subordinación de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas.

b) Indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas.

Esta tesis ha sido adoptada por el derecho comparado, así: en Alemania, por ejemplo, se admite que el recurso de amparo constitucional puede ser intentado ante el Tribunal Constitucional Federal por los municipios o las agrupaciones municipales y los Länders, alegando que un derecho a la autonomía administrativa reconocida en la Ley Fundamental (art. 28-2), les ha sido violado por una disposición legislativa. Una situación similar, aún cuando discutida, se presenta en Austria con el recurso constitucional. En España doctrinariamente se considera procedente la posibilidad del ejercicio del recurso de amparo, por personas jurídicas de derecho público que se encuentran facultadas para intentar la acción de amparo para la protección de sus derechos fundamentales².

La tesis de la procedencia de la acción de tutela ejercida por personas jurídicas, fue acogida también por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-067 de 1993:

...por voluntad expresa del Constituyente ésta -se refiere a la Constitución de 1991-, fue mucho más allá al incrementar no sólo el número de los derechos fundamentales de la persona humana y al hacer extensiva su eventual protección judicial a todas las personas, inclusive en algunas situaciones jurídicas, a la persona moral, sino al establecer mayores y más efectivos mecanismos de su amparo judicial, como ocurre con la denominada acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta, enderezada de modo complementario hacia la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas...

...En estas condiciones, como las personas jurídicas son titulares de muy determinados derechos constitucionales fundamentales, sólo pueden ejercer esta acción para obtener el amparo judicial específico y directo de precisos derechos constitucionales fundamentales de aquellas³.

Por lo tanto, la Sala Séptima de la Corte Constitucional, reiterando la Jurisprudencia de la Sala Plena de la Corporación, considera, que las personas jurídicas sí son titulares de la acción de tutela para la protección de determinados derechos fundamentales.

4. El Derecho de Petición.

El artículo 23 de la Carta señala:

Artículo 23. 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.

Se afirma que se trata de una comunicación interactiva porque existen dos sujetos de los cuales debe nacer una expresión; de la persona presentando la petición respetuosa a la autoridad y de esta, resolviendo prontamente la mencionada petición.

El comportamiento, señalado en el artículo 23 de la Carta, que debe desplegar el Estado para una oportuna respuesta al ejercicio del derecho de petición es un desarrollo de los principios que rigen la función administrativa, como son la igualdad, la moralidad, la eficacia, la

economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad⁵. En cumplimiento de estos derroteros debe darse la pronta resolución de la petición ya que “se trata de una obligación de hacer, en cabeza de la autoridad pública, que requiere del movimiento del aparato estatal con el fin de resolver la petición ya sea favorable o desfavorablemente en relación con las pretensiones del actor y evitar así una parálisis en el desempeño de la función pública y su relación con la sociedad”⁶.

La respuesta oportuna a una petición es pues, un derecho de toda persona y un deber del Estado.

Según el artículo 86 de la Constitución de la Constitución Política, la tutela procede cuando se reúnen los siguientes requisitos: a) que se viole un derecho constitucional fundamental y b) que no exista otro medio de defensa judicial. A continuación se analiza el caso concreto para establecer si se reúnen o no estos dos requisitos.

Acerca del primer requisito, para la Corte Constitucional existe en este caso violación del derecho fundamental de petición, debido a la falta de respuesta a las siguientes peticiones enviadas por la accionante: petición al Alcalde Mayor de Cartagena, calendada y recibida el 20 de enero de 1992; petición al Procurador Departamental de Bolívar con recibido el 20 de marzo de 1992; petición al Procurador Distrital fechada el 19 de mayo de 1992, sin recibido; petición al Procurador General de la Nación con fecha de 21 de mayo de 1992 y recibido de 9 de junio de 1992. En efecto, en el expediente obra prueba testimonial del petente, que esta Corporación valora en forma plena, según la cual sus peticiones no han sido contestadas.

Con referencia a la existencia de otro medio de defensa judicial, este debe ser tan eficaz como la tutela teniendo en cuenta la situación del afectado; en este sentido, para la Corte Constitucional no existe otro mecanismo judicial de protección del derecho de petición, pues ni siquiera la jurisdicción de lo contencioso administrativo podría protegerlo con la misma eficacia que la acción de tutela.

En el caso a estudio de esta Sala de Revisión, lo que está en juego son intereses colectivos y parcialmente intereses individuales; para los primeros, existen las acciones populares que regula el artículo 88 de la Constitución y para los segundos, el artículo 89 de la Carta establece las demás acciones que protegen los derechos subjetivos. La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución tienen un carácter subsidiario frente a la

vulneración o amenaza de un derecho fundamental. Por lo tanto existiendo otros medios judiciales de defensa, sólo surge cuando aparece un daño irreparable. También procede la acción de tutela cuando existe una vinculación entre el derecho colectivo y la vulneración o amenaza de un derecho fundamental. Pero igualmente en el caso concreto esa simultaneidad no se presenta para que pueda operar la acción de tutela, es decir no se configura el daño frente a un derecho constitucional fundamental.

Observa la Corte Constitucional que el numeral 4º del artículo 277 de la Constitución Política establece la función del Procurador General de la Nación -por sí mismo o por medio de sus delegados y agentes-, de defender los intereses colectivos y en especial el ambiente. Por lo tanto, se ordenará en la parte resolutive darle traslado de esta sentencia al Procurador General de la Nación y al Procurador Distrital de Cartagena de Indias que le den cumplimiento a esta función e interponer las acciones que considere necesarias para la protección del ambiente.

Los demás derechos que la sociedad considera vulnerados -igualdad (13), propiedad privada (58) y bienes de uso público (63)-, pueden ser protegidos a través de otros medios judiciales de defensa, como las acciones populares en defensa del espacio público, consagradas en el artículo 8º de la Ley 9a de 1989, que reitera el artículo 1005 del Código Civil y cuyo procedimiento está regulado en el artículo 435.7 del Código de Procedimiento Civil. Igualmente el Código Nacional de Policía se ocupa de la protección del espacio público en el artículo 214 del Decreto 1355 de 1970.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR parcialmente la parte resolutive de la sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en lo referente a la vulneración de los artículos 13 (igualdad), 58 (propiedad privada) y 63 (protección de los bienes de uso público) de la Constitución Política, por las razones expuestas en esta sentencia. En lo relacionado con la titularidad de las personas jurídicas igualmente se confirma la parte resolutive de la Sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pero por razones diferentes, por cuanto las personas jurídicas, en este caso, la persona jurídica denominada “Edificio Manzanillo del Mar”, sí son

titulares de la acción de tutela con fundamento en los argumentos expuestos en esta Sentencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR la Sentencia proferida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual se concedió la tutela únicamente con fundamento en la vulneración del artículo 23 (derecho de petición) de la Constitución Política, por las razones expuestas en esta sentencia.

TERCERO: ORDENAR a la Alcaldía de Cartagena que le responda a la accionante en los plazos y términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.

CUARTO: ENVIAR copia de esta Sentencia al Procurador General de la Nación y al Procurador Distrital de Cartagena de Indias, para lo de su competencia.

QUINTO: NOTIFICAR a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional el contenido de esta sentencia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar, al Alcalde Mayor de la ciudad de Cartagena de Indias, al Personero Distrital de Cartagena de Indias, a la Personería Delegada para el Centro Urbanístico de Cartagena de Indias, a la Constructora 1985, al Defensor del Pueblo y al Representante Legal de la persona jurídica denominada “Edificio Manzanillo del Mar” -propiedad horizontal-.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 BREWER-CARIAS, ALLAN R. El amparo a los derechos y libertades constitucionales y la acción de tutela a los derechos fundamentales en Colombia: una aproximación comparativa. Conferencia contenida en la Carta de Derechos. Su interpretación y sus aplicaciones. Manuel José Cepeda (editor). Temis. Presidencia de la República. Consejería para el desarrollo de la Constitución. Santa Fe de Bogotá. 1.993, pág. 53.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 1.993. Magistrados Ponentes Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz.

4 Corte Constitucional. Sentencia No. T-194 de 29 de marzo de 1993. Sala Novena de Revisión de Tutelas. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

5 Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

6 Corte Constitucional. Sentencia No. 159 de 26 de abril de 1993. Sala Novena de Revisión de Tutelas. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa