

T-288-94

Sentencia No. T-288/94

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución/ESTABLECIMIENTO COMERCIAL/LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

Se hace esencial, a efectos de hacer efectivo el derecho de petición, que la solicitud formulada sea resuelta prontamente, como obligación inexcusable del Estado, lo que significa que al hablar de pronta resolución, el Estado está obligado a resolver la petición y no simplemente a expedir constancias de que la recibió, lo cual no significa que la respuesta deba ser favorable.

REF: Expediente No. T - 24.138.

PETICIONARIO: Gonzalo Ramírez Hernández contra el Municipio de Medellín.

PROCEDENCIA: H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo.

TEMA: Derecho de Petición.

MAGISTRADO PONENTE:

HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fe de Bogotá, Junio 21 de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y FABIO MORON DIAZ, a revisar los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el día 9 de septiembre de 1993 y por la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, el 3 de marzo de 1994, en el proceso de tutela de la referencia.

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

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

## I. INFORMACION PRELIMINAR.

El ciudadano Gonzalo Ramirez Hernández mediante apoderado, instauró la acción de tutela prevista en el artículo 86 constitucional en contra del municipio de Medellín, por considerar vulnerados sus derechos de petición, trabajo y debido proceso.

El apoderado del actor fundamenta la petición, en los siguientes

### HECHOS :

\* “Mi cliente adquirió por compra, la propiedad de las instalaciones de las residencias conocidas como PERCAL que han funcionado en la ciudad de Medellín durante más de once años, tiempo durante el cual han estado sujetas al control de las autoridades, con licencia de funcionamiento, sin que allí se hayan cometido delitos o infracciones, salvo que en alguna oportunidad el anterior propietario fue sancionado con multa por el Departamento de Planeación Municipal, en razón de haber construido una mejora sin el permiso requerido”.

\* “Sorpresivamente, sin notificación previa de ninguna providencia, ni mucho menos de las diligencias policivas, la Inspección Especial No. 3 La Candelaria, a cargo del señor MARIO RESTREPO ARANGO, procedió al sello y cierre de las residencias ya mencionadas, las cuales están sin funcionamiento desde julio 9 pasado, pese a lo cual mi cliente canceló y le fue recibido el dinero en suma de \$258.497 por concepto de impuesto de INDUSTRIA Y COMERCIO, lo que desprevenidamente hace pensar que sí canceló y se encuentra a PAZ y SALVO por tal concepto, su negocio fué implícitamente “autorizado” para seguir funcionando”.

\* “Como el cierre del establecimiento, al parecer, se debió a que para la fecha de su clausura no tenía licencia de funcionamiento vigente, mi poderdante procedió a iniciar todas las diligencias conducentes a su renovación, y fué así como con fecha Julio 15 p.pdo elevó la solicitud Nr. 13693, pagó los impuestos correspondientes para el trámite de su solicitud, la cual fue evacuada por PLANEACION MUNICIPAL equivocadamente como quiera que asignó

permiso para habitación, siendo que siempre ha funcionado como “residencias”. Por memorial de fecha julio 23 p.pdo., mi cliente solicitó se hiciera la correspondiente corrección, escrito que hasta ahora no ha sido considerado, lo cual viola el derecho de petición que tiene todo ciudadano a solicitar y obtener respuesta”.

## P R E T E N S I O N E S :

Con fundamento en los hechos expuestos, el accionante solicita que se le protejan y amparen sus derechos fundamentales que han sido violados y ordene en consecuencia, que el Municipio de Medellín, por intermedio de la dependencia correspondiente, “proceda a tramitar y expedir la licencia de funcionamiento y la apertura del dicho establecimiento residencial”.

### II. LAS DECISIONES JUDICIALES MATERIA DE REVISION.

#### A. Sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia.

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante providencia de fecha 9 de septiembre de 1993, resolvió rechazar por improcedente la acción de tutela instaurada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

\* “La misma parte demandante afirma que el cierre del establecimiento al parecer se debió a que, para la fecha de su clausura no tenía licencia de funcionamiento vigente y, consultando el documento citado [constancia expedida por la Directora de la División de Inspecciones Municipales y Asuntos Legales], tal situación se venía presentando desde antes del 10 de noviembre de 1989, lo que permite concluir que las autoridades se limitaron a cumplir con su deber legal”.

\* “En forma alguna ha demostrado el señor Gonzalo Ramirez Hernández su invocada calidad de propietario del inmueble ubicado en la calle 55A No. 50-60, de esta ciudad”.

\* “Son varias las razones para que el fallo no sea favorable: (...)”

“5.2 El inmueble donde han funcionado las residencias no cumple con los requisitos, por lo que no ha sido otorgada licencia de funcionamiento desde el año 1989.

“5.3 El cierre del establecimiento se debió a que no tenía licencia de funcionamiento vigente.

El solo pago del impuesto de industria y comercio no implica que su negocio haya sido “..ímplicitamente autorizado para seguir funcionando...”, como se afirma a folios 2.

“5.4 Si no ha cumplido los requisitos para funcionar como residencias, mal puede pretender el demandante que se le otorgue licencia de funcionamiento para tal fin.

“5.6 Si el cierre del establecimiento se realizó sin providencia ni diligencia previa, como se afirma en la demanda, bien puede ejercitar la acción de reparación directa.

Y contra el acto administrativo que concedió la licencia de habitación, según se afirma en la demanda, ha debido interponer los recursos previstos por la vía gubernativa y, en caso de resultado adverso, proceder a demandar en acción de nulidad y restablecimiento del derecho”.

#### B. Impugnación.

Contra la decisión de primera instancia, el apoderado del accionante formuló recurso de apelación, sin hacer fundamentación alguna, razón por la cual el H. Consejo de Estado la rechazó y remitió el expediente a la Corte Constitucional, la cual mediante auto de fecha 28 de enero de 1994, emanado de la Sala Sexta de Revisión, ordenó remitir nuevamente el expediente al H. Consejo de Estado, “para que resuelva sobre la impugnación presentada”, por cuanto a su juicio,

“La exigencia de la sustentación de la impugnación con los demás recursos legales no está acorde con la prevalencia del derecho sustancial. La exigencia de una rigurosa sustentación carece de todo sustento jurídico y lesiona el derecho fundamental de acceso a la justicia. Ninguna disposición, constitucional o legal, autoriza una interpretación orientada a convertir en requisito ineludible la presentación de una argumentación precisa y técnica al momento de impugnar”.

#### C. Sentencia del H. Consejo de Estado.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, mediante sentencia de

marzo 3 de 1994, resolvió confirmar la decisión de primera instancia, en el sentido de rechazar por improcedente la acción de tutela formulada por el señor Gonzalo Ramírez Hernández, con base en las siguientes apreciaciones:

\* En primer lugar, “habiéndose dirigido la demanda, además contra el Municipio de Medellín, contra ciertas autoridades suyas, como la Secretaría de Gobierno, la Inspección Especial Nro. 3 La Candelaria y el Departamento Metropolitano de Planeación, observa la Sala que, pese a la impropiedad del lenguaje empleado por el actor, se carece de argumento para rechazar la tutela por dicha motivación, entre otras”.

\* “No está claro, empero, que el señor Ramirez Hernández sea actualmente el propietario del tantas veces mencionado negocio de residencias o de habitaciones ni por cuál medio lo adquirió (...). Lo único que del señor Gonzalo Ramirez aparece es un oficio o carta dirigido a Planeación Metropolitana, en la que solicita que “se sirva ordenar a quien corresponda, se le asigne destinación de RESIDENCIA a la propiedad...”. Mas al no existir demostración alguna del interés que el señor Ramírez Hernández tenga en el referido asunto, no existe elemento cabal que lleve al convencimiento del quebranto de un derecho fundamental como él lo afirma”.

\* “Todo parece indicar en el caso sub-judice que cuando el 26 de mayo de 1993, mediante la resolución No. 848, el Jefe del Departamento de Licencias del Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana sancionó al anterior dueño -Juan Rodas- porque “según visita realizada en la obra por funcionarios de la mencionada dependencia, se pudo constatar que sin permiso construyó un área de 95.60 M2 y reformó un área violando así lo preceptuado en el artículo 327 del Acuerdo 03 de 1988”, se tomó una medida de policía y no tiene la Sala elemento alguno que le permita cuestionar, en esta acción de tutela, la mencionada actuación. La acción de tutela es esencialmente sumaria y no se permiten en ella controversias de tipo judicial. No puede, pues, decirse que haya habido quebranto al derecho al trabajo así considerado”.

“Tampoco existen en el expediente elementos que permitan deducir que las medidas de policía aludidas hayan sido tomadas con omisión de las reglas del debido proceso que ritualizan esa clase de actuaciones. El derecho fundamental al debido proceso está reconocido por la Constitución para que en lo judicial y en lo administrativo, todo se adelante

de conformidad con unos parámetros predeterminados y que, sobre todo, se garantice y cuide el derecho de defensa que de aquél hace parte. Tendría la Sala que disponer de copia de la actuación administrativa para derivar que hubo olvido de esas reglas, lo que evidentemente no ocurre”.

\* “No ha de prosperar, en consecuencia, la acción de tutela in examine, y por tanto, siendo ello así, ha de confirmarse el fallo del Tribunal de Antioquia objeto de impugnación”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Segunda. Breve justificación para revocar parcialmente la providencia que se revisa.

En primer lugar, debe señalar la Sala que la solicitud de tutela se dirige a obtener que el municipio de Medellín, a través de las autoridades correspondientes, procedan a tramitarle y expedirle al accionante la licencia de funcionamiento y la apertura del establecimiento residencial del que dice ser propietario.

Estima el actor, que en razón a lo anterior, se le han vulnerado sus derechos fundamentales de petición (al no haberse dado respuesta a su solicitud de fecha julio 23 de 1993, hecha al Departamento de Planeación Municipal), trabajo (al ordenarse el cierre del establecimiento, con lo que se le priva de la fuente de ingresos que le permiten atender sus necesidades económicas y las de su familia) y del debido proceso (al haberse adelantado las diligencias policivas “a espaldas del señor Ramírez, tomándose la decisión de fondo sin sustento legal alguno”).

Encuentra la Sala, que de una parte no es procedente la demanda de tutela, por cuanto no existe vulneración del derecho al trabajo por parte del accionado, tal como lo afirmó el a-quo siguiendo los lineamientos y la jurisprudencia emanada de esta Corporación, la cual ha expresado reiteradamente que la acción de tutela no ha sido instituída como un medio adicional o alternativo a los existentes para la protección de los derechos fundamentales de las personas -artículo 86 constitucional y el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991-.

Ha señalado la Corte al respecto, que:

“la acción de tutela no parece instituída para enervar medidas de policía. El ejercicio del denominado poder de policía lleva en sí limitaciones a los derechos individuales en aras del interés público... La vida en sociedad obliga a la restricción, al cercenamiento de los derechos en salvaguarda del bien común y de los intereses económico-sociales de la comunidad, porque ésta comporta restricciones de los derechos humanos que sean necesarias para adecuarlos al bien común, y esa potestad..., recibe el nombre de “poder de policía”.

Todo parece indicar en el caso sub-judice que cuando el 26 de mayo de 1993, mediante la resolución No. 848, el Jefe del Departamento de Licencias del Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana sancionó al anterior dueño..., se tomó una medida de policía, y no tiene la Sala elemento alguno que le permita cuestionar, en esta acción de tutela, la mencionada actuación” (negrillas fuera de texto).

En relación con el derecho al debido proceso, no existen dentro del expediente elementos que permitan deducir su vulneración por parte de las autoridades municipales de Medellín como lo señala el peticionario, ya que las medidas de policía adoptadas -cuyo origen está en la resolución número 848 de 1993 que impuso una sanción pecuniaria por incumplimiento de la norma urbanística relacionada en la parte motiva de ésta, y que llevó a que se tomara la medida respectiva de cierre del establecimiento por parte de la Inspección de Policía- no implicaron una omisión de las reglas del debido proceso que regulan este tipo de actuaciones. En todo caso, si dicha vulneración existe, el accionante dispone de otros medios de defensa judicial, como lo son las acciones previstas por el Código Contencioso Administrativo, a saber, las de nulidad y restablecimiento del derecho y aún la de reparación directa. En este sentido, comparte la Sala de Revisión las apreciaciones del Tribunal Administrativo de Antioquia, según el cual:

“El cierre del establecimiento se debió a que no tenía licencia de funcionamiento vigente. El solo pago del impuesto de industria y comercio no implica que su negocio haya sido... ímplicitamente autorizado para seguir funcionando..”.

“Si no ha cumplido los requisitos para funcionar como residencias, mal puede pretender el demandante que se le otorgue licencia de funcionamiento para tal fin”.

“Si el cierre del establecimiento se realizó sin providencia ni diligencia previa, como se afirma en la demanda, bien puede ejercitar la acción de reparación directa. Y contra el acto administrativo que concedió la licencia de habitación (...) ha debido interponer los recursos previstos por la vía gubernativa y, en caso adverso, proceder a demandar en acción de nulidad y restablecimiento del derecho”.

Finalmente, en cuanto se refiere al derecho de petición, observa la Sala lo siguiente:

\* De un lado, el accionante formuló solicitud para ante el Departamento de Planeación Metropolitana de Medellín el día 23 de julio de 1993, con el objeto de que “se le asigne destinación de RESIDENCIA a la propiedad situada en la Calle 55A #50-60 de esta ciudad, y legalizada por medio de la Lic #1993/93, memorial 5627/93 y a la que se le dió destinación de una habitación, lo cual no es así...”.

\* Ha sostenido de manera reiterada esta Corporación, en relación con el derecho de petición, consagrado como derecho fundamental por el artículo 23 de la Carta Política, que:

“El texto constitucional vigente..., contempla el derecho a obtener la pronta resolución de las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades por motivos de interés general o particular, aspecto que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, ya que sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho, y puede incluso llegar a afirmarse que el derecho fundamental sería inócuo si solo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente”<sup>1</sup> .

Por lo tanto, se hace esencial, a efectos de hacer efectivo el derecho de petición, que la solicitud formulada sea resuelta prontamente, como obligación inexcusable del Estado, lo que significa que al hablar de pronta resolución, el Estado está obligado a resolver la petición y no simplemente a expedir constancias de que la recibió, lo cual no significa que la respuesta deba ser favorable.

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corte ha señalado:

“Es de notar también que el derecho de petición consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del

asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente”2.

Por esta razón, teniendo en cuenta que la solicitud formulada por el accionante desde el 23 de julio de 1993 no ha sido atendida por la entidad ante quien se presentó, se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 23 de la Carta, el Departamento de Planeación Metropolitana de Medellín, proceda a resolver la petición elevada en el presente asunto, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, contadas a partir de la notificación de esta providencia, si para la fecha de ésta última no ha sido resuelta.

En virtud a lo anterior, esta Sala de Revisión revocará parcialmente la decisión materia de exámen, proferida por el H. Consejo de Estado, en el sentido de amparar el derecho de petición del accionante, vulnerado por el Departamento de Planeación Metropolitana de Medellín.

#### IV. DECISION.

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

#### R E S U E L V E :

REVOCAR parcialmente la sentencia proferida por el H. Consejo de Estado el 3 de marzo de 1994, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, y en su lugar, dispone:

PRIMERO: CONCEDER la tutela instaurada solamente en cuanto se refiere a la violación del derecho de petición. En tal virtud, se ordena al Departamento de Planeación Metropolitana de Medellín resolver la solicitud formulada por el señor GONZALO RAMIREZ HERNANDEZ en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de esta última no ha sido resuelta.

SEGUNDO: CONFIRMAR la providencia mencionada en cuanto negó la protección de los derechos fundamentales del debido proceso y del trabajo.

TERCERO: LIBRENSE por la Secretaría General de la Corte Constitucional las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-474 de 1.993. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

2Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-481 de 1.992. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.