

Sentencia T-343/01

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL EFICAZ-Restitución del espacio público

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Restitución del espacio público/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Nulidad de acto administrativo

La Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, es el instrumento jurídico específico que puede utilizar el actor para solicitar de la Jurisdicción Contencioso Administrativo la declaratoria de nulidad del acto administrativo; esto es, para plantear su pretensión orientada a la pérdida de su eficacia jurídica por la ocurrencia de un vicio que afecta su validez (ilegalidad, incompetencia, forma irregular, etc.) y que, en consecuencia, se le restablezca en su derecho o se le repare el daño.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Alcance/PERJUICIO IRREMEDIABLE-Requisitos

PROCESO ADMINISTRATIVO-Lentitud y morosidad no configuran perjuicio irremediable

Las consideraciones sobre la lentitud y morosidad de los procesos administrativos no pueden conducir a la configuración de un perjuicio irremediable por cuanto el proceso judicial, en cualquiera de sus manifestaciones, requiere de un cierto tiempo, entre otras razones, por la necesidad de preservar garantías constitucionales de las partes. La congestión judicial y demoras de los procesos es una realidad innegable, que aun cuando es necesario corregir en la medida de lo posible, imponen para las partes una carga que deben asumir, salvo en los casos en que excepcionalmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha identificado para la defensa de los derechos fundamentales. No puede el juez de tutela, sin vulnerar el derecho a la igualdad y sin que realmente concurra la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, alterar esa situación para conocer en sede de tutela, de manera anticipada y sumaria, lo que debe ser objeto de decisión por el juez ordinario.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para lograr nulidad de acto administrativo

No es permitido que se utilice la acción de tutela como un instrumento paralelo para lograr la anulación de un acto, en sustitución del procedimiento existente para el efecto.

Referencia: expediente T-343829

Accionante: Jorge Eduardo Ferreira Vargas y otros.

Demandado: Alcalde Municipal de Pitalito (Huila)

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., a los veintinueve (29) días del mes de marzo de dos mil uno (2001).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de tutela identificado con el número de radicación T-343829, instaurado por Jorge Eduardo Ferreira Vargas y otros, en contra del Alcalde Municipal de Pitalito.

I. ANTECEDENTES

1. La Solicitud

El actor, mediante escrito de 22 de marzo de 2000, interpuso acción de tutela, en su propio nombre y como agente oficioso procesal de sus hermanos Luz Marina, Carlos Arturo, Ivan, German, Luis Alberto, Gustavo, Alonso y Rosalba Cristina Ferreira Vargas, en contra del Alcalde Municipal de Pitalito, por cuanto considera vulnerados sus derechos al debido proceso y defensa, por contener vías de hecho el proceso policivo que se adelantó para la

restitución del espacio público, promovido a solicitud del Gerente del Instituto Municipal de Obras Públicas de Pitalito. En consecuencia, solicita la nulidad de toda la actuación surtida en el proceso de Restitución del Espacio Público, la condena de costas y la indemnización del daño emergente ocasionado en el proceso policivo.

2. Los hechos

2.1 El demandante alega que el gerente del Instituto de Obras Públicas de Pitalito (IMOC), actuando como director de una obra de adecuación de sitios de parqueo, ubicada frente al inmueble del cual es copropietario, procedió a derrumbar sin autorización la cerca que delimitaba su propiedad del espacio público y a rellenar la franja que ocupaba la misma.

2.2 Posteriormente, el gerente del IMOC, se comprometió verbalmente a restablecer la cerca dentro de los dos días siguientes y a gestionar la negociación del terreno requerido para la obra.

2.3 Incumplido el anterior compromiso, el demandante restableció nuevamente la cerca donde se encontraba anteriormente.

2.4 Ante esto, el gerente del IMOC impulsó un proceso de Restitución del Espacio Público, en el cual se escuchó en descargos al señor Luis Alberto Ferreira quien se identificó como administrador del predio, se recogieron testimonios a otros propietarios de inmuebles vecinos y se efectuó una inspección ocular.

2.5 Con base en las pruebas anteriores, la administración municipal afirmó su titularidad sobre la franja de terreno en disputa y mediante resolución sin fecha, ni número, resolvió ordenar al Señor Luis Alberto Ferreira, restituir el espacio público por él ocupado en un término no mayor de ocho (8) días.

2.6 El Administrador inconforme, por intermedio de apoderado judicial interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación. Mediante resolución No 246 de marzo 15 de 2000, se confirmó la providencia acusada y se rechazó por improcedente el recurso de apelación.

3. Fundamento de la acción.

El peticionario fundamenta su pretensión en las siguientes consideraciones, expresadas en la solicitud original y complementadas en el escrito de impugnación y en el derecho de petición elevados ante los Magistrados de la Corte Suprema y Corte Constitucional:

3.1 La administración Municipal de Pitalito, al surtir el proceso de restitución del espacio público incurrió en vía de hecho por lo siguiente:

* No citó a los propietarios y por ende a los supuestos “ocupantes” o contraventores y por ello no integró el extremo pasivo de la litis, por existir un litisconsorcio necesario.

* Con pruebas insuficientes (declaraciones, inspección judicial), se desconoció el título de propiedad aportado en el recurso de reposición, así como las otras pruebas allegadas oportunamente, tal y como lo exige el artículo 52.3 y 57 del Código Contencioso Administrativo.

* Las pruebas recaudadas en el proceso policivo antes que se notificara la existencia del proceso, son nulas, pues no se pudieron controvertir.

* Carece de competencia el Alcalde Municipal para tramitar el proceso policivo por no probar que se trataba de un bien de uso público y, además porque la ley 472 de 1998, (acciones populares y de grupo), le quitó toda competencia para adelantar esta clase de procesos, al derogar la atribución a partir de agosto 7 de 1999 en el Decreto No.640 de 1937, Decreto Ley 1355 de 1970, Código de Policía del Huila y demás legislación concordante.

3.2 La acción de tutela como petición principal, es el mecanismo eficaz para amparar el derecho fundamental al debido proceso y defensa al existir vías de hecho; ya que el proceso administrativo es de inferior eficacia por lo largo, dilatado y oneroso. Pero si el

Juez no lo analiza de esta manera se debe conceder la misma, como mecanismo transitorio ya que el largo y dispendioso proceso Administrativo de Nulidad y Restablecimiento del derecho dura como mínimo seis (6) años en primera instancia y en él no hay posibilidad de reclamar el reconocimiento y pago de los perjuicios irrogados, configurándose el perjuicio irremediable.

3.3 La existencia de otros medios de defensa judicial se deben apreciar en cuanto a su eficacia e inmediatez, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el peticionario

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

El Tribunal Superior del Distrito de Neiva, mediante sentencia de abril 7 de 2000 decidió denegar el amparo solicitado, por los siguientes motivos:

1.1 Respecto de la falta de integración del litisconsorcio necesario por no citar a los demás copropietarios afectados con el proceso policivo de restitución de espacio público, el Tribunal no encontró vulnerados los derechos a la defensa y al debido proceso. Afirma que, según las normas que regulan este tipo de procesos (Decreto 640 de 1937, art. 3), no es necesario que se cite a todos los copropietarios de un bien objeto de discusión, sino que es suficiente con que la administración cite a quien sea ocupante material del espacio público, que en este caso es el señor Luis Alberto Ferreira, quien efectivamente rindió descargos dentro del proceso, como administrador del mismo.

1.2 En cuanto a la falta de idoneidad del material probatorio acerca del carácter público del predio, y el desconocimiento de la escritura pública como prueba solemne de la titularidad del bien y la consiguiente falta de competencia del alcalde para llevar a cabo el proceso de restitución; el a quo tampoco encuentra vulnerados los derechos invocados por el peticionario. En este sentido afirmó que, conforme al artículo 132 del Código de Policía, para proferir resolución de restitución del espacio público es suficiente que los alcaldes establezcan el carácter público de la vía o zona ocupada “por los medios que estén a su alcance”. En el presente caso, desde el primer informe del IMOC se aportó certificación de la oficina de planeación municipal que, confrontada con la inspección ocular efectuada, permitió concluir a la administración, el carácter público del bien objeto de controversia.

1.3 Con todo, el Tribunal advierte que, conforme a las normas pertinentes, es obligatorio notificar al personero municipal de todos los procesos de restitución de espacio público, lo cual no se llevó a cabo en este caso. A pesar de ello, la falta de notificación al personero es susceptible de alegarse como causal de nulidad de todas aquellas actuaciones posteriores que dependan de la diligencia no notificada, dentro del proceso mismo. Por lo tanto, concluye, el demandante de tutela contaba con una oportunidad procesal expedita de sanear la nulidad dentro del mismo proceso. Sin embargo, no hizo uso de ella, por lo cual la tutela resulta improcedente.

1.4 No se dan los requisitos para que se configure una vía de hecho. El perjuicio que se alega no se evidencia. Tratándose de una controversia sobre la propiedad de una franja de terreno, se debe definir el conflicto ante las vías corrientes.

2. Impugnación

En el proceso, el accionante impugnó la decisión de primera instancia. Además de reiterar los argumentos esgrimidos en el escrito de tutela; el demandante aduce que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998 (agosto 7 de 1999), los alcaldes carecen de competencia para iniciar procedimientos de restitución del espacio público, pues ésta recae en los jueces administrativos o civiles, a través de una acción popular. Por tanto, el alcalde accionado era incompetente para iniciar el proceso en el mes de enero de 2000.

3. Segunda instancia

3.1 La Sala Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de junio 6 de 2000, confirmó el fallo del Tribunal Superior de Neiva. Afirma el ad quem que el ocupante fue oído en descargos, sin haber aportado o solicitado prueba alguna en dicha diligencia. Posteriormente, fue dictada la resolución de restitución, la cual le fue notificada en debida forma. Contra ésta interpuso los recursos de reposición y apelación, que fueron resueltos con la debida motivación, aunque negativamente el primero y el segundo no tramitado porque fue declarada inexecutable la facultad que ostentaba el gobernador de conocer el recurso de apelación¹. Por tal motivo entonces, no encontró la Sala que hubiera habido una vulneración del derecho al debido proceso del accionante.

3.2 Por otra parte, esa Honorable Corporación no comparte la apreciación del demandante en

cuanto a la vulneración del debido proceso por aplicación de una regulación legal derogada y la consiguiente falta de competencia del alcalde para iniciar el proceso de restitución de espacio público. No considera que la Ley 472 de 1998 haya derogado las normas en las que se fundamentó el alcalde para efectuar el proceso. Por lo tanto, considera que el cargo, desde este punto de vista tampoco puede prosperar.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para examinar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la acción de tutela

2.1. Legitimación activa

El solicitante es persona natural que actúa en su propio nombre y como agente oficioso de sus hermanos, los cuales ratificaron su actuación.

2.2. Legitimación pasiva

La acción se interpuso frente a la actuación de una autoridad pública, Alcalde del Municipio de Pitalito.

2.3. Derechos constitucionales violados o amenazados.

El peticionario solicita la protección de sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y defensa.

2.4. Existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Sobre la existencia de otros medios de defensa judiciales, el tutelante señala que a pesar de que se puede iniciar una acción ante el juez ordinario o administrativo, los resultados se podrán apreciar cuando hayan transcurrido más de diez (10) años de espera de la sentencia definitiva, causándole un perjuicio irremediable. Por lo anterior, a su juicio la tutela tiene que ser el mecanismo prevalente para la defensa de su derecho fundamental al debido proceso.

Corresponde al juez de tutela realizar el análisis de procedibilidad por estos conceptos:

2.4.1. La existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales.

La Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, es el instrumento jurídico específico que puede utilizar el actor para solicitar de la Jurisdicción Contencioso Administrativo la declaratoria de nulidad del acto administrativo; esto es, para plantear su pretensión orientada a la pérdida de su eficacia jurídica por la ocurrencia de un vicio que afecta su validez (ilegalidad, incompetencia, forma irregular, etc..) y que, en consecuencia, se le restablezca en su derecho o se le repare el daño.

Esta acción tiene por objeto la protección directa de los derechos subjetivos de la persona amparados en una norma jurídica y desconocidos por el acto administrativo. En ella se le brindan al actor todas las posibilidades probatorias para que demuestre la ilícitud del acto acusado y logre que se le restablezca en su derecho o se le repare el daño.

Lo anterior se reafirma con lo expresado en el Decreto 640 de 1936 artículo 9: “...si los opositores a la restitución de que trata el referido artículo 208 negaren la calidad de públicos de los bienes restituibles, la orden de restitución se llevará siempre a efecto; pero los opositores pueden, constituyéndose demandantes, debatir este punto ante el Poder judicial, mediante el ejercicio de las acciones correspondientes”(cursiva y subrayado fuera de texto). No se debe olvidar que la naturaleza del proceso policivo, en la restitución del espacio público, es la rápida y efectiva defensa de los bienes de uso público, esto explica su carácter sumario y su remisión al proceso ordinario como el escenario donde el accionante logrará desvirtuar la naturaleza del mismo.

La Corte Constitucional ha determinado que no obstante que se cuente con el mecanismo de

defensa judicial, este tiene que ser materialmente idóneo, adecuado y apto para lograr que los derechos fundamentales en juego sean eficientemente protegidos.

En el asunto sub judice, considera La Corte que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es el medio de defensa idóneo para la protección del derecho fundamental al debido proceso del accionante, puesto que mediante esta, podrá el actor obtener la satisfacción plena del interés jurídico que se pretende amparar por la vía de tutela. Como podemos ver el medio de defensa que tienen los demandantes en tutela es eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Aún más el artículo 152 del C.C.A. le permite al afectado solicitar la suspensión provisional del acto administrativo cuando éste sea manifiestamente contrario a las normas superiores.

La acción de tutela es de naturaleza residual, aparece ante la inexistencia de un mecanismo idóneo de protección de los derechos fundamentales del actor. Situación que no se da en el presente caso, como ya se explico, puesto que el Juez Constitucional no puede usurpar ni invadir, las competencias jurisdiccionales que la propia Constitución ha conferido a las instancias ordinarias.

Al existir el medio de defensa idóneo y adecuado, solo cabe examinar la posibilidad de que se acuda a la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Si se examina el expediente de tutela se puede apreciar que el acto administrativo quedó en firme el día 15 de marzo de 2000, y que la acción de tutela se presentó el día 22 de marzo de 2000. No se precisó dentro del expediente que el accionante hubiese presentado la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones que le ordenaron restituir el espacio público, dentro de los cuatro meses siguientes como se lo exige la ley. De no haberse presentado la demanda de manera oportuna y habiéndose vencido ya el término procesal para el efecto, esa sola circunstancia llevaría a la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela. Pero debido a que la acción de tutela se presentó antes de que se venciera el referido término, procede analizar si el juez de tutela debe asumir el conocimiento de la misma como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.4.2. La tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Una vez determinado que, en el caso sub-lite existe otro medio de defensa judicial, la sala debe determinar si se presenta un perjuicio irremediable frente al cual la acción de tutela podría actuar como mecanismo transitorio de protección.

Debemos precisar el concepto del perjuicio irremediable y determinar si se produce en el presente caso.

Esta Honorable Corporación en sentencia T-554/98 lo definió: “..... perjuicio irremediable es aquel que resulta del riesgo de lesión al que una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares somete a un derecho fundamental que, de no resultar protegido por la vía judicial en forma inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular y su valor objetivo como fundamento axiológico del ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, el perjuicio irremediable es el daño causado a un bien jurídico como consecuencia de acciones u omisiones manifiestamente ilegítimas y contrarias a derecho que, una vez producido, es irreversible y, por tanto, no puede ser retornado a su estado anterior. De otro lado, la Corte ha considerado que la acción de tutela es procedente para evitar un perjuicio irremediable cuando concurren los siguientes requisitos:

(1) el perjuicio es inminente, es decir, que se producirá indefectiblemente si no opera la protección judicial transitoria; (2) las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio deben ser urgentes; (3) el daño o menoscabo debe ser grave, esto es, que una vez que aquel que se haya producido es imposible retornar la situación a su estado anterior; y, (4) la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable.”

Con fundamento en lo anterior, no estima La Corte que los accionantes en el presente caso estén expuestos a sufrir un perjuicio irremediable, porque el quebrantamiento del derecho al debido proceso sobre el cual estructuran su acción, si realmente ocurrió, puede ser restablecido plenamente por el juez que controle la legalidad, que al encontrar probado que la franja de terreno en disputa no es de propiedad pública sino de propiedad privada, deberá declarar la nulidad del acto y ordenar la reparación integral de todos los daños patrimoniales que hubieren podido sufrir los demandantes.

Las consideraciones sobre la lentitud y morosidad de los procesos administrativos no pueden

conducir a la configuración de un perjuicio irremediable por cuanto el proceso judicial, en cualquiera de sus manifestaciones, requiere de un cierto tiempo, entre otras razones, por la necesidad de preservar garantías constitucionales de las partes. La congestión judicial y demoras de los procesos es una realidad innegable, que aun cuando es necesario corregir en la medida de lo posible, imponen para las partes una carga que deben asumir, salvo en los casos en que excepcionalmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha identificado para la defensa de los derechos fundamentales. No puede el juez de tutela, sin vulnerar el derecho a la igualdad y sin que realmente concurra la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, alterar esa situación para conocer en sede de tutela, de manera anticipada y sumaria, lo que debe ser objeto de decisión por el juez ordinario.

En el Estado de Derecho existe todo un sistema de acciones, recursos y procedimientos que se pueden interponer ante diferentes autoridades con el fin que se garanticen la eficacia de los derechos constitucionales. Por lo anterior las personas deben acudir ante la justicia ordinaria mediante el ejercicio de los mecanismos consagrados en la ley para la defensa de sus derechos, salvo que se trate de prevenir un perjuicio irremediable. Por ello no es permitido que se utilice la acción de tutela como un instrumento paralelo para lograr la anulación de un acto, en sustitución del procedimiento existente para el efecto.

El actor considera que la decisión tomada en el proceso policivo le causa un perjuicio irremediable, por lo que solicita la nulidad de todo lo actuado, para en el mismo escenario, ejercer su derecho fundamental al debido proceso. Realmente, como lo señala el actor este sería el escenario ideal, pero no se puede olvidar que los cargos que el demandante irroga al acto administrativo (falta de competencia, expedición irregular, no valoración del material probatorio), están previstos en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo como las causales por antonomasia de nulidad del acto administrativo. De ahí, que sí el legislador ha determinado que los actos administrativos que presuntamente se hayan expedido con violación de las reglas básicas del debido proceso, sólo se puedan juzgar por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante la acción de nulidad y restablecimiento es porque en ejercicio de su facultad de configuración normativa ha considerado que el efecto del acto viciado sea la pérdida de su validez y la reparación económica de los sujetos lesionados y de ninguna manera obligar a la Administración Pública a rehacer la actuación

surtida en sede administrativa.

La prevalencia del interés público, el postulado de la separación de las ramas del poder público y el principio de continuidad y regularidad de los servicios públicos, se oponen a que los jueces puedan entorpecer la marcha de la Administración Pública, formulándoles requerimientos para que rehagan una actuación irregular, cuando el interés jurídico del ciudadano se tutela eficazmente con la decisión de la justicia administrativa mediante la cual se anula el acto y se restablece el derecho. Por lo tanto, el criterio que expone el actor no es suficiente para considerar que en el presente caso se configura un perjuicio irremediable.

Lo anterior lleva a esta Corte a declarar la improcedencia de la acción de tutela y así lo declarará en la parte resolutive de la sentencia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, del 9 de Junio de dos mil por improcedente, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Mediante sentencia C-643 de fecha 1 de Septiembre de 1999, la Honorable Corte Constitucional declaro inconstitucional la atribución de los Gobernadores de tramitar el recurso de Apelación en este tipo de procesos.