

T-439-94

Sentencia No. T-439/94

LIBERTAD DE CULTOS-Cierre de cementario/DERECHO AL CULTO-Libre práctica

El cierre del Cementerio resulta ser, entonces, un mero hecho de la administración que, injustificadamente, vulnera el derecho fundamental de los demandantes. En consecuencia, se concederá la tutela solicitada y se ordenará al Alcalde proceder a reabrir el establecimiento municipal, para restablecer allí la práctica libre del culto.

FALLA DE LA ADMINISTRACION POR PERDIDA DE DOCUMENTOS/ACCION DE REPARACION DIRECTA

Si el municipio no cuenta en sus archivos con copia de los documentos probatorios pertinentes, ello constituye otra falla de la administración, que no priva a los particulares contratantes de la acción que el Código Contencioso Administrativo les otorga, para reclamar sus derechos y las indemnizaciones a las que pueda haber dado lugar su desconocimiento.

REF.: Expediente No. T-38853

Acción de tutela de Angel Miguel Amaya y Otros, contra el Alcalde Municipal de Barrancabermeja, por presunta violación a la libertad de culto y a algunos derechos patrimoniales.

Actor: Angel María Amaya y Otros.

Temas: Procedencia de la acción de tutela - culto a los muertos - derechos de contenido patrimonial.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, a través de su Sala Cuarta de Revisión, integrada por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, este último como ponente, en nombre del Pueblo y por mandato de la

Constitución, procede a revisar el fallo de instancia proferido por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Barrancabermeja el 3 de mayo de 1994, para resolver sobre la tutela interpuesta por los señores Angel Miguel Amaya, Fredy Pérez Vásquez y Omar Enrique Cruz Bohorquez.

I.- Antecedentes.

a.- Hechos.

Afirman los actores que:

El Cementerio Central de Barrancabermeja, cuya existencia supera los sesenta años, se encuentra ubicado entre las carreras 25 y 26 y las calles 9a y 10a de esa ciudad. Por decisión del entonces alcalde, Jorge Gómez Villamizar, se suspendió allí el servicio de inhumación de cadáveres; el alcalde actual, Elkin Bueno Altahona, durante su campaña electoral, prometió la reapertura y embellecimiento del camposanto, lo cual no cumplió.

El encargado del despacho de la Alcaldía, Crispiniano Herrera, en reciente visita al cementerio anunció su demolición, lo que la ciudadanía rechaza por tratarse de un sitio de devoción religiosa para los habitantes de Barrancabermeja.

Quienes intentan la presente acción de tutela, aseguran poseer documentos oficiales donde consta que algunas bóvedas y la totalidad de los osarios del cementerio, fueron vendidos o dados en arrendamiento a perpetuidad a los deudos de quienes allí reposan. Esos contratos tienen la firma del Personero Municipal y la anotación de que fueron autorizados por el Consejo de Gobierno de la Ciudad.

b. Petitum.

Los actores solicitan que se ordene a la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja:

La reapertura al público del Cementerio Central de esa ciudad para que la ciudadanía pueda seguir adelantando allí las prácticas propias del culto.

El reconocimiento y respeto de los derechos que los particulares adquirieron al comprar o tomar en arriendo las bóvedas y criptas del Cementerio Central.

La renuncia de las autoridades municipales a todo intento futuro de trasladar el cementerio municipal del lugar en que ahora se encuentra.

c.- La sentencia de instancia.

En sentencia proferida el 3 de mayo de 1994, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Barrancabermeja negó la solicitud de tutela por improcedente, con las siguientes consideraciones:

“Mediante auto del 25 de abril/94, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17 del decreto 2591 de 1991, se resolvió inadmitir la solicitud de tutela presentada por los señores ANGEL MIGUEL AMAYA O., FREDY PEREZ VASQUEZ Y OMAR ENRIQUE CRUZ BOHORQUEZ y conceder a los solicitantes el término de tres días contados a partir de la notificación personal de esta auto, a fin de que informen al juzgado, el derecho fundamental que consideran vulnerado o amenazado y su residencia, so pena de que si no lo hacen, la solicitud podrá ser rechazada de plano.

Frustrada la notificación personal del auto del 25 de abril del año que transcurre, en vista de que el señor ANGEL MIGUEL AMAYA O, se acercó al Juzgado el 26 de abril de este año y manifestó el extravío de su cédula de ciudadanía, se procedió a la notificación por estado de este auto, luego, los solicitantes tenían para corregir la solicitud el 27, 28 y 29/94, conducta esta que no adoptaron. Presentaron personalmente los solicitantes a los 2 días del mes de mayo del año que transcurre un escrito donde reiteran la solicitud inicialmente formulada por ellos el 21 de abril/94, sin que se manifieste cual es el derecho fundamental a tutelar, ni su residencia, siendo del caso entonces negar la solicitud de tutela por improcedente. Así se ha pronunciado la C.S.J. en situación semejante, en sentencia del 23 de enero/92, donde no se accedió a la acción de tutela formulada por JOSE LEONIDAS Y JOSE DARIO BUSTAMANTE MARTINEZ, en vista de su improcedencia ante la falta de determinación en la solicitud. Cabe advertir aquí que al tenor de lo dispuesto en el art. 29 inc. 1o. num. 3o. del decreto 2591 de 1991, el fallo tutelar deberá contener la determinación del derecho tutelado, art. 11 y s.s. C.N. esto es alguno de los derechos fundamentales consagrados en la C.N., faltando este requisito se hace imposible acceder a la solicitud de tutela formulada a los 21 días del mes de abril/94” (folios 14 y 15, subrayas fuera de texto).

Este fallo no fue impugnado

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

PRIMERA: La competencia.

Es competente la Corte Constitucional para revisar el fallo de instancia proferido por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Barrancabermeja, según lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9o. de la Constitución Nacional, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del decreto 2591 de 1991.

Este examen se hace en virtud de la selección que del proceso hizo la Sala correspondiente y del reparto adelantado conforme al reglamento interno de la Corporación.

SEGUNDA: Procedencia de la acción de tutela.

Según el fallo que se revisa: "...Presentaron personalmente los solicitantes a los 2 días del mes de mayo del año que transcurre un escrito donde reiteran la solicitud inicialmente formulada por ellos el 21 de abril/94, sin que se manifieste cual es el derecho fundamental a tutelar, ni su residencia, siendo del caso entonces negar la solicitud de tutela por improcedente" (folio 15).

El escrito aludido obra a folio 13 del expediente y, en él, bajo la rúbrica de los actores, se lee: "Freddy Pérez Vásquez, presidente, Dirección Cra 17, No. D 53-85; Miguel Angel Amaya, Fiscal, Dirección Calle 52, No. 34B. 44B. Santa Ana; Omar Cruz, Vice-Presidente, Dirección Calle 48 No. 17-52, tel. 212285."

Además, en el segundo de los párrafos, dice: "La ciudadanía sin distinciones, reclama porque este cementerio que ha sido tradicionalmente, visitado todos los lunes para horar (sic), no sea perturbado por las autoridades locales..."

Así, la Corte pasa a considerar si procede la acción de tutela impetrada.

a. Informalidad de la acción de tutela.

La Corte Constitucional ha entendido que la informalidad es una de las características del proceso de tutela; en sentencias como la T-501 (21 de agosto de 1992, Magistrado Ponente,

Dr. José Gregorio Hernández Galindo), se expuso:

“La instauración de las acciones de tutela no puede dar lugar al rigor formalista de los procesos ordinarios ni se puede convertir su admisibilidad y trámite en ocasión para definir si se cumplen o no presupuestos procesales o fórmulas sacramentales, ya que con ella no se busca establecer una “litis” sino acudir a la protección oportuna de la autoridad judicial cuando un derecho fundamental es lesionado u objeto de amenaza.

La Constitución ha conferido la acción de tutela a todas las personas, es decir que no limita las posibilidades de acudir a ella por razones de nacionalidad, sexo, edad, origen de raza o capacidades intelectuales, razón por la cual es factible que la ejerzan los niños, los indígenas, los presos, los campesinos, los analfabetas y en general todo individuo de la especie humana que se halle dentro del territorio colombiano.

Riñe, entonces, con la naturaleza y los propósitos que la inspiran y también con la letra y el espíritu de la Carta, toda exigencia que pretenda limitar o dificultar su uso, su trámite o su decisión por fuera de las muy simples condiciones determinadas en las normas pertinentes”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo T-459 de 15 de julio de 1992).

En el caso bajo revisión, es evidente que los actores sí completaron la demanda con el escrito que obra a folio 13 del expediente, en el que manifestaron al juzgado de conocimiento sus respectivas direcciones. Además, aunque no dijeron expresamente -en el libelo o en su corrección-, que se les había violado la libertad de culto, sí manifestaron, en ambos documentos, que su creencia religiosa se concreta en visitar las tumbas y criptas, mantenerlas y orar ante ellas, todo lo cual devino imposible por el cierre del cementerio atribuible a la Alcaldía Municipal.

Para la Sala, no se requería de más aclaraciones para que el juez de tutela entendiera -como le corresponde hacerlo según el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991-, que los actores solicitaban la protección judicial para el ejercicio de su libertad de culto, y que la norma presuntamente violada por las autoridades era el artículo 19 de la Carta Política. Por tanto, en la parte resolutive de esta providencia se revocará la decisión del a-quo.

b. Procedencia de la acción de tutela.

En el caso que ocupa la atención de la Sala, el señor Alcalde de Barrancabermeja afirma que en el Cementerio Central sólo se ha hecho lo que ordenó el Concejo Municipal a través de una serie de Acuerdos -023 de 1977, 002 y 014 de 1982, 027 de 1990 y 026 de 1993-. Así, los actores cuentan con las acciones contencioso administrativas para la defensa de sus derechos y, en consecuencia, la acción de tutela, en principio, no procede.

Sin embargo, cuando la Corte le solicitó al burgomaestre que informara -folio 33-, sobre las actuaciones administrativas cumplidas por la administración a su cargo, “antes o desde el cierre al público del cementerio central de esa ciudad...”, respondió que el cierre fue ordenado por un alcalde anterior y que, en los archivos del municipio, no se encontró respaldo documental alguno para la adopción de tal medida.

Así, si el cierre del cementerio es atribuible a los acuerdos aducidos por el Alcalde, los actores pueden hacer uso de las acciones de nulidad (art. 84), restablecimiento del derecho (art. 85), y contenciosa contractual (art. 87), todas ellas reguladas por el Código Contencioso Administrativo, para lograr la defensa de sus derechos y reclamar las indemnizaciones a las que haya lugar.

Pero si el cierre del camposanto es un mero hecho de la administración municipal, como se desprende del informe del Alcalde, entonces no proceden en su contra las acciones contencioso-administrativas indicadas. La acción de reparación directa, tampoco es un medio alternativo para la defensa judicial del derecho conculcado a los actores, por ser una acción indemnizatoria que no permite garantizar que el Cementerio Central de Barrancabermeja se reabra para permitir la práctica del culto; sólo serviría para resarcir a aquéllos que, individualmente, reclamen el daño que se les pudo ocasionar al impedirseles durante un tiempo, sin razón justificativa, el acceso al lugar de culto.

Así, la acción de tutela resulta no sólo procedente, sino la vía indicada para lograr el restablecimiento efectivo del derecho de los actores.

**TERCERA:** El derecho vulnerado y la actuación administrativa.

La Sala encuentra que son necesarias algunas precisiones de orden constitucional, sobre la actuación administrativa demandada y el derecho vulnerado a los actores.

a. Vinculación de las personas con sus familiares muertos.

El señor Alcalde de Barrancabermeja entiende que su administración no ha violado la libertad de culto de los particulares porque: "... a los familiares de las personas que han sido sepultadas en el Cementerio Central se les ha venido permitiendo el acceso requerido sin otro particular" (folio 36). Según las pruebas que obran en el expediente, esto es cierto, y la administración municipal viene respetando la especial vinculación que existe entre las personas y sus familiares muertos. Al respecto, vale recordar que la Corte reconoció, en la sentencia T-162 de 1994 -M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz-, el derecho de los familiares de una persona difunta, para darle sepultura, visitar la tumba y ocuparse de ella, en los siguientes términos:

" La vinculación que los miembros de una familia mantienen con sus muertos es de tipo simbólico y religioso, mediatizada por objetos materiales que evocan un determinado sentido, pero que no tienen significación alguna por fuera de dicho poder de evocación. La sepultura cumple esta función mediatizadora, que en términos jurídicos puede ser explicada como un derecho que se materializa en la posibilidad de construir una tumba, mantenerla y visitarla. Se trata de una relación similar a la que los creyentes mantienen con los objetos de culto. Es el derecho a conservar el objeto material depositario de la evocación simbólica" (subrayas fuera de texto).

Así pues, en el momento en que se vaya a proceder a trasladar los restos que reposan en el Cementerio Central, deberán respetarse las prerrogativas que la ley confiere a los familiares del difunto. Al respecto, la Corte también fijó su criterio por medio del fallo que se viene transcribiendo:

"En este orden de ideas, le corresponde a la familia, o a la parte de la familia que realizó el entierro, el derecho de decidir sobre el traslado de los restos..."

"La disposición de cadáveres es entonces un asunto regido por normas de orden público, que protegen, en primer término, la moral individual y comunitaria que exige una actitud de respeto y recogimiento frente a los muertos y, en segundo lugar, la salubridad pública. En relación con lo primero, el código penal impone una sanción de uno a tres años a quien sustraiga un cadáver o ejecute actos de irrespeto sobre el mismo (art. 297). Respecto de lo segundo, la ley 9 de 1979 exige licencia sanitaria proveniente de la autoridad competente

para permitir la exhumación de un cadáver (art. 535). La misma ley le otorgó al Ministerio de salud la facultad de expedir las disposiciones sanitarias bajo las cuales deben funcionar todos los cementerios (art. 539).”

b. Alcance del derecho conculcado.

Tanto en su demanda como en el escrito con el que la corrigieron, los actores insisten en reclamar el derecho de todas las personas para ingresar al Cementerio Central con el fin de venerar a los muertos, “... ya que este cementerio para los barranqueños es un sitio de devoción religiosa” (folio 1).

La libertad de culto que consagra la Carta Política no está limitada, en el caso del culto a los muertos, a aquellas personas vinculadas por lazos de parentesco con los difuntos, porque lo que garantiza el artículo 19 del Estatuto Fundamental, a toda persona individualmente considerada, es que: libremente puede adoptar el culto religioso que prefiera, íntimamente profesarlo, cumplir libremente con las prácticas rituales a través de las cuales se hace manifestación externa de esa fé religiosa y a “difundirla en forma individual o colectiva”, siempre que con ello no se vulneren los límites generales del derecho -atentar contra los derechos de los demás o contravenir el régimen constitucional y legal vigente-.

Así, cualquier persona, sin importar el credo religioso que profese o sus vínculos familiares, que desee ingresar al Cementerio Central de Barrancabermeja -o a otro camposanto-, para rendir culto a quienes allí reposan o, por su intermedio, a la divinidad en la que cree, puede reclamar de las autoridades administrativas, igual protección y trato a los otorgados actualmente a los parientes de los allí sepultados.

Así, el acceso al cementerio de los familiares de los allí sepultados, que el Alcalde aduce, no justifica que se les impida la entrada a otras personas que deseen, en razón de sus creencias, rendir culto a los muertos, y no constituyen razón válida para afirmar que no se está violando el derecho reclamado por los actores a practicar libremente su culto.

c. Acuerdos del Concejo Municipal de Barrancabermeja y cierre del Cementerio Central.

En su defensa, el señor Alcalde de Barrancabermeja aduce que sólo actuó, en relación con el

Cementerio Central, en acatamiento de los acuerdos 023 de 1977, 014 de 1982, 002 de 1982, 027 de 1990 y 026 de 1993, que son normas de carácter general y abstracto a cuya obediencia y ejecución le obligan la Constitución y la ley. Pero en el informe que el mismo funcionario remitió a la Corte se lee: "... el Cementerio Central fue cerrado en el año de 1990, durante la Administración del Doctor Jorge Gómez Villamizar; pero buscando en el archivo no se encontró documento alguno al respecto..." (folio 35).

El Acuerdo 023 de 1977 autorizó al Alcalde para adquirir un terreno que sería utilizado en la construcción de un nuevo cementerio (art. 1o.), a destinar para tal fin la suma de un millón de pesos (art. 2o.) y señaló un plazo de cinco (5) años, contados a partir del inicio del funcionamiento del nuevo cementerio, para clausurar el Central (art. 3o.). Sin embargo, ese acuerdo no fue ejecutado.

En 1982, el Concejo Municipal se vió precisado a expedir el Acuerdo 002 -enero 18-, para autorizar al Alcalde a adquirir un predio para el nuevo cementerio, porque era obvio que no se podía ejecutar, en la vigencia fiscal de ese año, la partida autorizada en 1977.

El Acuerdo No. 014 de 1982 -abril 30-, fue enviado a la Corte por la Alcaldía, pero no se refiere a la materia objeto del proceso.

El Acuerdo No. 027 de 1990 -octubre 26-, en su artículo 6o, suprime el cargo de Coordinador de Unidad, adscrito al Cementerio Central Municipal y lo reemplaza por el de "Coordinador de Unidad de la Unidad Almacén y Bodega."

No encuentra la Sala en esos cuatro acuerdos, las normas que el señor Alcalde aduce como fundamento para mantener cerrado el Cementerio Central.

Alega también el citado funcionario en respaldo y justificación de su actuación, el Acuerdo 026 de 1993, "Por el cual se reglamenta la planificación urbanística de la ciudad". En dicho acuerdo, según el informe del burgomaestre, "se definen unas pautas sobre usos del suelo en áreas de actividad residencial y en donde (sic) no se contempla la ubicación de cementerios". El funcionario sólo remitió a la Corte tres (3) de las setenta y una (71) páginas que componen el Acuerdo 026 de 1993 -los folios 5, 28 y 32-. La Corte insistió en conocer la totalidad del acuerdo en comento y encontró que, según su artículo 28, una de las categorías en las que se divide el "Area de Actividad Especializada (A.A.E.)" es: "D: De servicios

funerarios: Cementerios, Salas de velación, salas de culto”. Respecto de ella, el primer párrafo de este artículo ordena:

“Congelar el uso del suelo de los servicios municipales existentes en la ciudad, hasta tanto no presente el Plan de Desarrollo una reubicación estratégica que equilibre el ordenamiento urbano de la ciudad.”

Esas normas no ordenan al Alcalde proceder como lo viene haciendo. En consecuencia, la violación de la libertad de culto de los actores no está justificada, como lo pretende el funcionario, por las normas municipales que cita en su defensa. El cierre del Cementerio Central resulta ser, entonces, un mero hecho de la administración que, injustificadamente, vulnera el derecho fundamental de los demandantes. En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia, se concederá la tutela solicitada y se ordenará al Alcalde proceder a reabrir el establecimiento municipal, para restablecer allí la práctica libre del culto.

Manifestaron los actores en su libelo: “...Nuestra demanda la sustentamos teniendo en cuenta que poseemos en nuestro poder documentos oficiales, con la firma del ex-personero municipal y la autorización del Consejo de Gobierno Municipal, que por la época del 23 de marzo de 1971, es decir hace 23 años, algunas bóvedas, y la totalidad de los osarios fueron vendidos o arrendados a perpetuidad, a los dolientes de quienes sus restos mortales reposan en éste cementerio motivo por el cual solicitamos su reapertura, conservación permanente y tradicional” (folio 1).

Al respecto, el señor Alcalde manifestó a la Corte en su informe: “Al punto tercero le informo, que la Administración Municipal no conoce haber vendido ninguna cripta, lote o bóveda en el citado cementerio...” (folio 36).

Al folio 3 del expediente, en fotocopia de la hoja de papel sellado No. Q 19169281, aparece un contrato celebrado entre el señor Germán Villarreal Turizo, “...como Personero Municipal, debidamente autorizado por el Honorable Consejo de Gobierno de esta ciudad...” y la señora Teresa C. vda. de Castaño, en virtud del cual, “El Municipio de Barrancabermeja dá en calidad de arriendo y a perpetuidad el osario No. 206 del segundo sector sur del cementerio municipal de Barrancabermeja, para depositar los restos de Manuel A. Castaño...” El contrato

fue firmado a los veintitrés días del mes de marzo de 1971 y se canceló la estampilla de timbre nacional correspondiente.

Entonces, existen los contratos aducidos por los demandantes y desconocidos por la administración municipal, los particulares adquirieron los derechos que se desprenden de ellos con arreglo a las leyes y, si el municipio no cuenta en sus archivos con copia de los documentos probatorios pertinentes, ello constituye otra falla de la administración, que no priva a los particulares contratantes de la acción que el Código Contencioso Administrativo les otorga (art. 87), para reclamar sus derechos y las indemnizaciones a las que pueda haber dado lugar su desconocimiento. Aclara la Sala que, como los actores no probaron la existencia de contratos de compraventa o arrendamiento a su nombre y, como la señora Teresa C. vda. de Castaño, no es una de quienes promovieron la acción, los derechos de contenido patrimonial originados en esos contratos, aunque directamente vinculados con la libertad de culto, no serán objeto de protección en la revisión de este proceso.

Decisión.

La Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución;

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la sentencia del Juzgado Cuarto Civil Municipal de Barrancabermeja y, en su lugar, conceder la tutela solicitada por los señores Freddy Pérez Vásquez, Miguel Angel Amaya y Omar Cruz por la violación a su libertad de culto.

SEGUNDO: Ordenar al señor Alcalde Municipal de Barrancabermeja reabrir el Cementerio Central de esa ciudad, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, y permitir que concurren allí quienes deseen, en razón de sus creencias, rendir culto a los muertos, hasta que la Administración Municipal, respetando los derechos de los particulares, complete en legal forma el traslado de los cadáveres que reposan en ese cementerio.

Advertirle además al señor Alcalde, que en el futuro se abstenga de actuaciones como las que dieron origen a esta acción de tutela, so pena de las sanciones contempladas en el

Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Negar la tutela de los derechos de propiedad y tenencia a título de arriendo, de las bóvedas y criptas del Cementerio Central de Barrancabermeja, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Comunicar la presente decisión al Juzgado Cuarto Civil Municipal de Barrancabermeja, para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Geceta de la Corte Constitucional y devuélvase el expediente al juzgado de origen

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General