

Sentencia T-047/08

DERECHO DE PETICION DE DESMOVILIZADO-Solicitó la ayuda humanitaria y no se la dan por inconsistencias con su cédula de ciudadanía

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-Resolución de fondo sobre la doble cedulaación del accionante

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por cuanto se resolvió la petición solicitada y se le pagaron las cuotas de ayuda humanitaria adeudadas

Referencia: expediente T-1.714.176

Peticionario: Fremi Enrique Osorio Lozano

Procedencia: Tribunal Superior de Distrito Judicial de Montería –Sala Penal-

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil ocho (2008)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto, ha proferido esta

SENTENCIA

en la revisión del fallo adoptado por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Montería en el proceso de tutela iniciado por Fremi Enrique Osorio Lozano en contra de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos de la demanda

El demandante expone así los hechos del libelo:

- a. Señala que como se acogió al proceso de desmovilización, es beneficiario de las ayudas que da la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.
- b. En su condición de desmovilizado, el 27 de octubre de 2006 solicitó la entrega de dos de las cuotas de ayuda humanitaria.
- c. El 10 de noviembre de 2006 recibió respuesta de la entidad demandada en la que se le informó que por inconsistencias relacionadas con su cédula de ciudadanía, no era posible hacer el desembolso de la ayuda humanitaria.
- d. Indica que la Registraduría Nacional del Estado Civil ya corrigió sus datos al certificar que su cédula de ciudadanía había sido rectificada y que el número de identificación definitivo es el 79'947.507 a nombre de Fremi Enrique Osorio Lozano.
- e. Con los datos corregidos, señala que presentó solicitud a la oficina del Alto Comisionado para la Paz, en la que se le indicó que su petición había sido remitida a Fondo Paz, entidad que ya le había contestado que no era competente para resolver su situación.
- f. Sostiene que el 25 de abril de 2007 recibió una respuesta de Fondo Paz en la que se confirma que su solicitud ya había sido contestada por el Fondo de Programas Especiales para la Paz.

El accionante solicita que se tutelen sus derechos fundamentales de petición y mínimo vital, pues la ayuda humanitaria ofrecida por el Estado es prioritaria para su subsistencia.

2. Contestación de la demanda

Mediante memorial del 11 de mayo de 2007, la abogada María Carolina Rojas Charry, en representación del Presidente de la República y/o del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, dio contestación a la demanda en los siguientes términos.

Señaló que la petición del demandante fue resuelta el 18 de diciembre de 2006, cuando se le informó que su solicitud había sido enviada a Fondo Paz; que el listado de beneficiarios de los subsidios por desmovilización debe ser aprobado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, oficina que informó al peticionario, el 27 de abril de 2007, que por razones derivadas de

la inconsistencia en su documento de identidad, debía suspenderse el pago del subsidio humanitario a que tiene derecho.

Indica que cuando los pagos se suspenden por esta razón, es deber del desmovilizado acercarse a la sede de la Registraduría para que dicha entidad certifique que el documento de identidad presentado ante el Comisionado de Paz efectivamente es el que aparece en el registro. En esas condiciones, la verificación de la identidad del beneficiario exige un procedimiento cuidadoso que no puede suplirse por tutela, más todavía cuando el desmovilizado omitió informar que ya estaba cedulaado, situación que impide que reciba el beneficio.

La representante de la Presidencia termina señalando que la tutela de la referencia no procede por cuanto al demandante se le dio respuesta de fondo oportuna y porque no demostró, siquiera sumariamente, que enfrenta un perjuicio irremediable.

3. Sentencia de única instancia

En providencia del 18 de mayo de 2007, la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Montería denegó la protección solicitada por el actor.

A su juicio, el derecho de petición elevado por el tutelante fue resuelto mediante comunicación del 27 de abril de 2007, en donde se le dio respuesta de fondo. Considera que la cédula del ciudadano fue cancelada por la Registraduría por doble cedulaación, lo que generó que Fondo Paz suspendiera el desembolso de la ayuda humanitaria. Ello significa que la suspensión de la ayuda no fue arbitraria, sino que se hizo con el fin de garantizar que la misma fuera entregada a la persona realmente legitimada para recibirla.

Dice que la tutela no procede por cuanto la entidad ya dio respuesta de fondo a la solicitud en la que se le manifestó que la suspensión tenía origen en el problema de doble cedulaación. A pesar de negar la solicitud, conmina a la oficina demandada para que dé respuesta a los peticionarios en el trámite administrativo y no en el proceso de tutela.

4. Material probatorio aportado con la demanda

a. Derecho de petición elevado el 17 de octubre de 2006 por el peticionario, en el que solicita la entrega de las ayudas humanitarias de junio a octubre de 2006, suspendidas por el

inconveniente de la doble cedulaación.

b. Oficio del 10 de noviembre de 2006 de la directora del Programa Presidencial, Fondo de Programas Especiales para la Paz, en el que se informa lo siguiente al demandante, a propósito del derecho de petición del 27 de octubre:

- * Que Fremi Enrique Osorio Lozano aparece reconocido como miembro desmovilizado de las autodefensas, beneficiario del programa de desmovilización, con la cédula de ciudadanía 11'004-074.

- * Que la entrega de las ayudas humanitarias está condicionada a la identificación plena de los beneficiarios, a fin de que vayan a parar a las personas correctas.

- * Que la identificación de los beneficiarios se hace conjuntamente con la Registraduría Nacional del Estado Civil.

- * Que las inconsistencias de identidad detectadas se someten a un dispendioso proceso de verificación, culminado el cual se entrega la ayuda o se niega de manera definitiva.

- * Que cuando los pagos se suspenden por ese mismo hecho, es deber del desmovilizado acercarse a la sede de la Registraduría para que dicha entidad le certifique que la identidad por ellos presentada ante el Alto Comisionado para la Paz efectivamente es la que aparece en los archivos de la Registraduría.

- * Que el caso del peticionario presenta un conflicto de identidades, pues mientras en la lista del Comisionado para la Paz y de la Registraduría la cédula del peticionario es 11'004.074, la cédula que consta en el derecho de petición es la 71'947.507.

- * Que dada la incongruencia, se impone suspender el pago de las ayudas humanitarias y se invita al peticionario para que se acerque a la Registraduría y aclare plenamente su identidad.

c. Derecho de petición del 5 de diciembre de 2006 en el que el demandante solicita a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz la corrección de sus datos en el sistema, teniendo

en cuenta el documento anexo en el que la Registraduría certifica la anulación del primer número de cédula por doble registro.

d. Certificación del Registrador Especial del Estado Civil del 20 de noviembre de 2006 en el que el funcionario señala que el 21 de septiembre de 2006 se preparó RECTIFICACIÓN (cambio de apellidos) a la cédula número 71'947.507 de Apartadó, a nombre de Fremi Enrique Osorio Lozano y que la cédula número 11'004.074 de Montería había sido cancelada por doble cedulación, a nombre del mismo Fremi Enrique Osorio Lozano.

e. Certificación del 7 de marzo de 2007 de los registradores especiales del estado civil en la que se indica que a Osorio Lozano Fremi Enrique se le tramitó en esa oficina una RECTIFICACIÓN (cambio de nombre) a la cédula de ciudadanía número 71'947.507 de Apartadó. "Antes figuraba Lozano Niño Fremis Enrique", dice el certificado.

5. Pruebas allegadas al proceso con posterioridad a la selección del expediente

En memorial del 17 de enero de 2008, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, doctor Edmundo Del Castillo Restrepo informó a esta Sala de Revisión que ya que la Corte Constitucional había decidido seleccionar para revisión el asunto de la referencia, esa oficina se permitía advertir la existencia de un hecho superado, "toda vez que el Fondo de Programas Especiales para la Paz reanudó los pagos y efectuó los desembolsos correspondientes a la ayuda humanitaria por desmovilización suspendida al actor por presentar problemas de doble cedulación".

El mencionado funcionario adjunta al expediente:

a. Oficio del 14 de septiembre de 2007 remitido por el Fondo de Programas Especiales para la Paz al peticionario Fremis Enrique Lozano Niño en el que se le informa que "En atención a su petición, en la cual solicita '...lo concerniente a la ayuda humanitaria que se encuentra pendiente...' y teniendo en cuenta que el DAPR -Fondo de Programas Especiales para la Paz tenía el compromiso de hacer solamente 18 pagos correspondientes a ayuda humanitaria de los desmovilizados colectivos", la oficina le informó que se le adeudaban los pagos número 7 al 18, para lo cual el fondo de Programas Especiales para la Paz procedería a efectuarlos de acuerdo a la programación de los próximos pagos.

b. Planilla del Sistema de Control de Pagos Ayuda Humanitaria de Reincorporados en la que consta la anotación del 21 de junio de 2007 por la cual se informa que “se modifica el estado del desmovilizado de conformidad con la corrección de cédulas enviadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz el 22 de mayo de 2007 de acuerdo con los certificados de cédula de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

c. Planilla del Sistema de Control de Pagos Ayuda Humanitaria de Reincorporados en la que constan los giros con destino a Fremi Enrique Lozano Niño y se indica que los correspondientes a los meses entre julio de 2006 y junio de 2007 no han sido cobrados.

d. Planilla OP-7002184 denominada Giros no cobrados de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre de 2006, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio de 2007 en el que consta la legalización de pago y se constata que el 18 de octubre de 2007 se hizo el reintegro al señor Fremis Enrique Lozano Niño de la suma de \$4'296.000.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o, de la Constitución Política, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Montería.

2. Problema jurídico

La Sala de Revisión debe determinar en esta oportunidad si al demandante le ha sido satisfecho el derecho de petición, en los términos en que la respuesta debe emitirse, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Para determinarlo, la Sala precisará brevemente las condiciones que debe cumplir la respuesta al derecho de petición y luego examinará si en el caso concreto dichas exigencias se han cumplido.

3. Derecho de petición. Reiteración de Jurisprudencia

El derecho de petición está consagrado en el artículo 23 de la Carta Política y autoriza a toda persona para que presente ante las autoridades, peticiones respetuosas “por motivos de

interés general o particular y a obtener pronta resolución”

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición es un derecho fundamental que presenta una dimensión compleja pues, en primer lugar, constituye la herramienta de ejercicio de los demás derechos fundamentales¹, pese a lo cual no pierde su naturaleza de derecho fundamental autónomo, pero, además, tiene como fin la salvaguardia de la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida de la Nación².

El derecho de petición autoriza a toda persona a elevar solicitudes respetuosas a las autoridades públicas –y en casos especiales a los particulares-, e involucra al mismo tiempo la obligación para la autoridad pública de emitir una respuesta que, si bien no tiene que ser favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe ser oportuna, debe resolver de fondo lo requerido por el peticionario y debe ser puesta en conocimiento del mismo.

Los lineamientos generales del derecho de petición han sido resumidos así por la jurisprudencia:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes

ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamenta.

“g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes”.

“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.” (Sentencia T-1024 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

De los anteriores componentes jurisprudenciales cabe destacar que el derecho de petición exige por parte de las autoridades una decisión de fondo a lo requerido por el ciudadano, lo cual implica la proscripción de respuestas evasivas o abstractas, sin querer decir con ello que la respuesta deba ser favorable. La respuesta de fondo implica un estudio sustentado del

requerimiento del peticionario, acorde con las competencias de la autoridad frente a la que ha sido presentada la petición.

4. Hecho superado

Para la época de la presentación de la demanda, el actor aseguraba que el derecho de petición que elevó a la oficina del Alto Comisionado para la Paz no había sido resuelto en los términos previstos por la jurisprudencia, es decir, no se había dado una respuesta de fondo al tema de la ayuda humanitaria frente al problema de la doble cedulaación.

Inicialmente, de conformidad con las pruebas allegadas al expediente, esta Sala constató que el demandante elevó petición a la oficina del Alto Comisionado para la Paz con el fin de obtener la ayuda humanitaria a que dice tener derecho en su calidad de desmovilizado. El primer derecho de petición fue presentado el 17 de octubre de 2006.

La primera solicitud recibió respuesta el 10 de noviembre de 2006, por parte de la entidad accionada, que precisó al peticionario que sus ayudas humanitarias habían sido suspendidas porque presentaba doble cedulaación. En efecto, en los listados suministrados a la oficina, el peticionario figuraba con una cédula distinta a la que el mismo acreditó para elevar la petición de entrega de las ayudas humanitarias. La oficina del Alto Comisionado le indicó entonces que debía acercarse a la Registraduría para resolver su problema de identidad.

A juicio de la Sala, dicha respuesta satisfizo los lineamientos constitucionales relativos al derecho de petición, pues resolvió de fondo la solicitud en el sentido de advertirle al demandante que los desembolsos no podían hacerse mientras no se resolvieran los problemas de doble cedulaación.

No obstante, el 5 de diciembre de 2006, el demandante elevó nuevo derecho de petición al que acompañó una certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la que consta que la oficina de registro reconoció la doble cedulaación y admitió que la cédula definitiva del peticionario era aquella con la que éste se había identificado en su derecho de petición inicial.

Al derecho de petición del 5 de diciembre de 2006, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz respondió que la solicitud del demandante había sido remitida a la directora de

Programas Especiales para la Paz.

Esta Sala entiende, entonces, que si bien el primer derecho de petición fue resuelto de fondo, explicándole al peticionario que los desembolsos no podían hacerse por un problema de doble identidad -doble cedulaación-, la respuesta del derecho de petición del 5 de diciembre no fue satisfactoria, desde el punto de vista de los requisitos de la jurisprudencia, pues a pesar de que el peticionario cumplió con el deber de acercarse a la Registraduría para aclarar su problema de identidad, y de aportar el certificado en su derecho de petición, la entidad pública se limitó a informarle que su petición había sido remitida a otra entidad.

El segundo derecho de petición anexaba la certificación de la Registraduría del Estado Civil que daba cuenta del problema de doble cedulaación del peticionario. Dicho certificado, adjunto al derecho de petición, no fue analizado en su momento por la autoridad encargada de verificar la identidad del solicitante, pues la misma se limitó a informarle que su petición había sido trasladada a otra oficina.

Con la respuesta de la entidad se adjuntaron certificados y planillas en los que consta que el problema de la doble cedulaación del demandante fue resuelto por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y, que con dicho asunto solucionado, el programa de desembolso de la ayuda humanitaria al tutelante fue reactivado, quedando a su disposición el cobro de las cuotas previamente adeudadas. Tal como se indicó en la reseña de la prueba remitida por la Presidencia de la República, la legalización del pago se hizo el 18 de octubre de 2007, por el valor de \$4'296.000.

En las condiciones indicadas, esta Sala considera que la protección solicitada por el tutelante resulta actualmente innecesaria, pues el derecho de petición cuyo amparo se solicitó fue debidamente satisfecho, además de que la pretensión en él contenida se resolvió de manera favorable a sus intereses.

La Corte Constitucional ha previsto en abundante jurisprudencia que el fin de la acción de tutela es la protección efectiva de los derechos fundamentales. En esa medida, cuando en el transcurso de la acción -en sede de instancias o en sede de revisión- el derecho cuya protección se solicita deja de estar en peligro o recibe la protección requerida, el juez de tutela debe abstenerse de emitir la orden de protección correspondiente.

En las condiciones previstas, la Corte reconoce la existencia de un hecho superado y autoriza al juez de tutela para negar la protección, pero sobre la base de que cualquier orden que se imparta para ofrecer el amparo requerido es inocua.

Sobre dicho particular la Corte ha dicho:

“El objetivo fundamental de la acción de tutela es la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en aquellos casos en que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los términos que establece la Constitución y la ley. Obsérvese que la eficacia de esta acción se manifiesta en la posibilidad que tiene el juez constitucional, si encuentra probada la vulneración o amenaza alegada, de impartir una orden encaminada a la defensa actual e inminente del derecho en disputa. Pero si la situación de hecho que generó la violación o la amenaza ya ha sido superada, el mandato que pueda proferir el juez en defensa de los derechos fundamentales conculcados, ningún efecto podría tener, el proceso carecería de objeto y la tutela resultaría improcedente; en otras palabras, la acción de amparo perdería su razón de ser.” (Sentencia T-167 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

Así mismo, en otra oportunidad, la Sala Quinta de Revisión expuso:

“(C)uando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, el amparo constitucional pierde toda razón de ser como mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, pues la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua, y por lo tanto, contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción.” (Sentencia T-096 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

En el caso concreto, la orden de dar respuesta a la petición del demandante es innecesaria, pues la administración resolvió su solicitud y, además, satisfizo la pretensión incluida en el requerimiento. En tales condiciones, la decisión de instancia que denegó el amparo debe ser confirmada, pero por haberse superado el hecho motivo de la acción.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Por presentarse hecho superado, CONFIRMAR la sentencia del 18 de mayo de 2007, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, en la tutela del ciudadano Fremi Enrique Osorio Lozano.

SEGUNDO.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sentencias T-481/92, T-159/93, T-056/94, T-076/95, T-275/97 y T-1422/00, entre otras. Así lo dispone el artículo 85 de la Constitución Política.

2 Así lo dispone el artículo 2 de la Constitución Política.