

Sentencia T-1001/06

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Requisito de procedibilidad

ACCION DE TUTELA-Nexo de causalidad entre la acción u omisión y la amenaza o vulneración de derechos

FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Indebida designación del demandado

FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Derecho de petición no estaba dirigido a entidad accionada

Referencia: expediente T-1412872

Acción de tutela interpuesta por Angela Alicia Zapata Sánchez contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL)

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2.006).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, NILSON PINILLA PINILLA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

que pone fin al trámite de revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín el 1º de Junio de 2.006, dentro de la ACCION DE TUTELA seguida por Angela Alicia Zapata Sanchez contra la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL).

I. LOS ANTECEDENTES.

Funda la parte actora, el petitum de su escrito tutelar en los hechos que a continuación se sintetizan:

1. Los hechos.

Expone la accionante que la Caja Nacional de Previsión Social, no le ha cancelado las mesadas pensionales reconocidas mediante Resolución No 011151 de 2 de Abril de 2.005, desde el 5 de Octubre de 2.003 hasta la fecha.

Informa que, por tal razón, radicó en esa entidad derecho de petición el 17 de Noviembre de 2.005, y que, sin embargo, han transcurrido más de 15 días sin recibir ninguna clase de respuesta, lo que supone que con la conducta de Cajanal se ha violado la ley 700 de 2.001.

2. Las pretensiones.

Por la actora se presentó acción de tutela esgrimiendo la vulneración de su derecho fundamental de petición y acceso a la justicia. De la misma manera y como corolario de lo anterior, solicita que se ordene a CAJANAL, cancelar las mesadas pensionales reconocidas en la Resolución No 011151 de 2 de Abril de 2.005 que no se han pagado desde el 5 de Abril hasta la fecha y que se consignen en Bancolombia o en el Banco Agrario.

3. La intervención de la autoridad judicial accionada.

3.1. Durante el término de traslado, nada dijo el ente acusado para oponerse o allanarse a las pretensiones formuladas en el escrito tutelar.

II. DECISION JUDICIAL QUE SE REvisa

1. La Instancia

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Argumentó la Agencia Judicial que la acción de tutela no puede constituirse en otra instancia, desplazando las competencias legítimas donde los asuntos sometidos a su consideración deben ventilarse, y en este asunto, la controversia le corresponde dirimirla a la jurisdicción ordinaria laboral.

Agrega, que dicho argumento se ve reforzado, por cuanto la actora no demostró que se encuentre en estado de necesidad o de debilidad económica manifiesta tal que se vea comprometido su mínimo vital, factor que, según afirma el Juzgador resulta decisivo para acceder a esa clase de pretensiones como lo ha aceptado y en esas precisas circunstancias la Corte Constitucional.

Por último, indica el aquo que la acción de tutela se torna improcedente al advertirse que la entidad atacada no se halla legitimada, por cuanto no fue precisamente ante la Caja Nacional de Previsión, la entidad ante la cual se dirigió el derecho de petición no respondido y cuya protección se reclama, ya que, el derecho a que se refiere el artículo 23 constitucional fue elevado ante “el señor ALFONSO GAMBOA FAJARDO Dirección de Atención al pensionado (Area de Grabación) FOPEP”.

4. Las pruebas relevantes arrimadas en la instancia.

Se tuvieron como tales las siguientes:

a. Copia de la Resolución No 01151 de Noviembre 2 de 2.005, en la que se le reconoce Pensión Gracia a la señora Angela A. Zapata Sánchez. (Folio 4-6)

a. Copia del derecho de petición elevado por la actora ante la Dirección de Atención al pensionado. (FOPEP) (Folio 7-8)

a. Copia de las guías de Servientrega en las cuales se remitió el derecho de petición. (Folio 9)

III. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES.

1. La competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas en precedencia.

2. El asunto bajo revisión.

En el caso sub examine, la señora Angela Alicia Zapata Sanchez aduce la vulneración de su

derecho fundamental de petición y acceso a la justicia. Igualmente y como corolario de lo anterior, solicita que se ordene a CAJANAL, cancelar las mesadas pensionales reconocidas en la Resolución No 011151 de 2 de Abril de 2.005 que no se han pagado desde el 5 de Abril hasta la fecha y que se consignen en Bancolombia o en el Banco Agrario.

Habida cuenta de lo anterior, para resolver el problema jurídico planteado, la Sala hará un análisis, como aclaración previa de: (i) la legitimación para intervenir en los trámites de tutela y, (ii) definido el señalado presupuesto se referirá la Corte al caso concreto.

3. La legitimación en los trámites de tutela. Anotación previa.

Dispone el artículo 10º del Decreto 2591 de 1.991 reglamentario de la acción de tutela:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el defensor del pueblo y los personeros municipales”.

En relación con la falta de legitimidad por pasiva, esta Corporación en la Sentencia T-416/97 M.P. José Gregorio Hernández, dijo lo siguiente:

“2.1. La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. En resumen, la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo.

La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material.

Si bien la tutela se establece por la Constitución como un proceso preferente y sumario, con ello no se quiso consagrar un instrumento judicial carente de garantías procesales, en donde la brevedad y celeridad procesal sirvan de excusa para desconocer los derechos de las partes o de los terceros, de manera que en dicho proceso, como en cualquier otro, el juez debe lograr que la actuación se surta sin vulnerar los principios de legalidad y contradicción.

La identificación cabal del demandado es una exigencia que tanto la Constitución como del decreto 2591 de 1991 avalan. Según aquélla, la acción de tutela se promueve contra

autoridad pública y, en ciertos casos, contra los particulares por la acción u omisión que provoque la violación de los derechos fundamentales de las personas, y lo mismo señala el segundo estatuto.”¹. (Negrilla fuera de Texto)

Y más adelante, en sentencia T-519 de 2.001 M.P. Clara Inés Vargas esta misma Corporación anotó que: “... cuando del trámite procesal se deduce que el demandado no es responsable del menoscabo de los derechos fundamentales del actor, no puede, bajo ninguna circunstancia, concederse la tutela en su contra. La legitimación por pasiva de la acción de tutela se rompe cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4. Del caso concreto.

4.1 Habiendo presentado la señora Angela Alicia Zapata Sánchez, acción de tutela para solicitar el amparo del derecho fundamental de petición y de acceso a la justicia, con el fin de que se ordene a CAJANAL, cancelar las mesadas pensionales reconocidas en la Resolución No 011151 de 2 de Abril de 2.005 que no se han pagado desde el 5 de Abril hasta la fecha y que se consignen en Bancolombia o en el Banco Agrario, se despachó desfavorablemente la súplica de la accionante en la instancia judicial cuya decisión aquí se revisa.

Señala la actora en el libelo, que se violó el derecho de petición, por cuanto la Caja Nacional de Previsión Social no ha dado hasta la fecha, respuesta a lo solicitado en el derecho de petición que se elevó presuntamente ante dicha entidad el 17 de Noviembre de 2.005.

4.2 Revisada detenidamente la actuación de la que ahora conoce la Corte Constitucional, se

advirtió que el derecho de petición, no fue dirigido a la misma entidad contra la cual se presentó el recurso de amparo.

Al respecto conviene recordar, para precisar, que de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que regula la materia de la acción de tutela, el amparo constitucional puede ser solicitado directamente por la persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, o a través de sus representantes legales, contractuales o judiciales, y la acción se dirigirá contra la entidad que por su acción u omisión viole o amenace derechos fundamentales.

Quiere decirse aquí, para dejar en claro, que el análisis hecho por la Corte Constitucional no es el resultado de una interpretación meramente formal, que desconozca el principio de la informalidad y de la prevalencia del derecho sustancial que inspira esta clase de trámites con fuente directa en la Constitución, sino que, muy por el contrario, responde al verdadero reconocimiento de la persona como sujeto de derechos².

Surge del entendimiento constitucional y legal, según el cual la legitimación, constituye un requisito sin el cual, no resulta posible emitir un pronunciamiento de fondo. Ignorar lo hasta aquí dicho supone el desconocimiento de las reglas que gobiernan el procedimiento previsto para la acción de tutela, en las normas constitucionales y legales que la gobiernan.

Recordemos que, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1.991 dispone: “La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubieren actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior

Resulta presupuesto inexorable de la decisión que aquí se adopte la anterior aclaración previa, por cuanto, aunque se advierte que el derecho de petición cuya protección se implora se encontraba dirigido al FOPEP, no menos cierto lo es que, en la guía de la entidad postal en que ésta se envió, aparece dirigida a CAJANAL, (folio 9) sujeto contra el cual se presentó el recurso de amparo.

En este caso, fácilmente se logra advertir que la acción de tutela de la que ahora conoce esta Corporación no cumple con el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva. Basta ver para el efecto, que el derecho de petición esgrimido como vulnerado por la accionante se presentó ante FOPEP -Dirección de Atención al Pensionado (Area de Grabación), según se aprecia a folios 7 y 8 del c.p., donde está el escrito de la solicitud y que además no tiene la rúbrica de la accionante. Y, no obstante, a folio 9 aparece la guía de la Agencia de Correos (Servientrega), donde la solicitud se envía a el Jefe de Nómina de CAJANAL en la dirección Calle 14 No 8 - 70 de Bogotá.

En este sentido, la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente,³ situación que a las claras brota en el caso que ahora ocupa la atención de la Sala, pues no se entiende ¿porqué siendo CAJANAL, la entidad presuntamente vulneradora del derecho esgrimido como quebrantado la petición se dirige ante el FOPEP?.

Habida cuenta de lo dicho, como lo ha reiterado permanentemente esta Corte, cuando del trámite procesal se deduce que el demandado no es responsable del quebrantamiento de los derechos fundamentales del actor, no puede concederse la tutela en su contra pues no existe nexo de causalidad entre la acción de tutela y la omisión o acción o amenaza de derechos fundamentales, por lo que se torna improcedente, por configurarse el fenómeno de la falta

de legitimación pasiva de la tutela, evento que se presenta cristalinamente en el caso de autos, pues, -repite la Corporación- fue al Fopep a quien se encuentra dirigido el derecho de petición, entidad ésta que es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, cuyos recursos se administran mediante Encargo Fiduciario, hoy en día el Consorcio FOPEP, que es la unión de la Fiduprevisora, Fiducoldex, Fiduagraria y Fiducolombia⁴.

Con todo, lo que aquí se resuelve no es óbice para que la peticionaria hoy accionante, si a bien lo tiene solicite información a la Caja Nacional de Previsión, relacionada con el pago de las mesadas pensionales adeudadas.

4.3 Por consiguiente, se confirmará la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín de 15 de Junio de 2.006.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

SEGUNDO. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Secretaria General

1 Esta posición, fue reiterada, entre otras, por la sentencias: T-213 de 2.001 M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-562 de 2.002 M.P. Alvaro Tafur Galvis, T-959 de 2.002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

2 Sentencia Corte Constitucional T-451 de 2.006 M.P. Jaime Araújo Rentería

3 Cf. Sentencia T-278 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

4<http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=96&IDCompany=3>