

Sentencia T-173/02

ACCION DE TUTELA-Inexistencia de término de caducidad/ACCION DE TUTELA-Término de presentación/ACCION DE TUTELA-Requisitos para determinar si se interpuso dentro de término razonable

La Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 11 del Decreto 2591 de 1991 el cual consagraba un término perentorio para la interposición de la tutela, declarándolo inexecutable, estableció que no existe término de caducidad para la interposición de la acción de amparo. Consecuentemente, el juez no puede rechazar la tutela por el paso del tiempo y debe entrar a estudiar de fondo el asunto para determinar si existe o no vulneración de algún derecho fundamental. Sin embargo, una vez el juez ha iniciado el estudio del caso concreto se puede encontrar que el tiempo transcurrido entre la vulneración del derecho y la interposición de la acción, si bien no puede ser causal de rechazo, sí es relevante para determinar el sentido de la decisión. De ser así, dentro del estudio de la tutela, y teniendo en cuenta la finalidad de la misma, el juez debe valorar la razonabilidad de este lapso. “Para [determinar si se interpuso o no dentro de un término razonable], el juez debe constatar: 1) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; 2) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y 3) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados.

Referencia: expediente T-526474

Peticionarios: Oswaldo Berrío Vargas

Accionado: Fondo Territorial de Pensiones y otro

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil dos (2002).

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Veinte Civil Municipal de Barranquilla el 30 de abril de 2001

I. HECHOS

1. Manifiesta el señor Oswaldo Berrío Vargas que el 20 de agosto de 1999 elevó derecho de petición ante el Fondo Pasivo de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, entidad que fue liquidada pasando todas las obligaciones a la Secretaría de Hacienda de Barranquilla, por medio del Fondo Territorial de Pensiones, adscrito a ésta.
2. En la mencionada petición solicitaba la liquidación y reajuste pensional de acuerdo a los aumentos decretados por el Gobierno a los cuales tenía derecho según fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral de agosto 5 de 1996.
3. Hasta el 26 de marzo de 2001, fecha de interposición de la tutela, el peticionario no había obtenido respuesta.
4. El accionante solicita le sea respondida su petición.

I. DECISION JUDICIAL

En sentencia de abril 30 de 2001, el Juzgado Veinte Civil Municipal de Barranquilla denegó la tutela por considerar que a pesar de estar probada la no respuesta del derecho de petición por el silencio de la accionada frente a la tutela, una de las características de la acción de la acción de amparo era la inmediatez .

Si bien admite el juez que de acuerdo con el artículo 86 constitucional, la acción de tutela se puede interponer en cualquier tiempo y sería inconstitucional pretender darle un término de caducidad, el elemento de la inmediatez hace que sea necesario proteger el derecho vulnerado de manera urgente, naciendo, consecuentemente, el deber correlativo de interponerla de conformidad con tal naturaleza.

El hecho de que el accionante haya utilizado dos años después del silencio de la administración la presente acción, permite suponer desinterés de su parte por recibir una protección eficaz y oportuna.

I. PRUEBAS

1. Copia del derecho de petición presentado ante el Gerente Liquidador de pasivos de las Empresas Públicas de Barranquilla el 23 de agosto de 1999, en la cual se solicita el reconocimiento de reajuste pensional.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

A. Fundamentos

Problema jurídico

En el presente caso corresponde a la Sala determinar dos asuntos: Primero, si el hecho de que el accionante haya interpuesto la tutela un año y ocho meses después de elevada la petición es óbice para solicitar una protección actual de su derecho y, segundo, si en el presente caso se ha vulnerado el derecho de petición al señor Berrío Vargas por parte de la entidad accionada.

1. No existe término de caducidad para la interposición de la acción de tutela

La Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 11 del Decreto 2591 de 1991 el cual consagraba un término perentorio para la interposición de la tutela¹, declarándolo inexecutable, estableció que no existe término de caducidad para la interposición de la acción de amparo (Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo). Dijo esta Corporación:

“Resulta palpable la oposición entre el establecimiento de un término de caducidad para ejercer la acción y lo estatuido en el artículo 86 de la Constitución cuando señala que ella puede intentarse “en todo momento”, razón suficiente para declarar, como lo hará esta Corte, que por el aspecto enunciado es inexecutable el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991.”²

Consecuentemente, el juez no puede rechazar la tutela por el paso del tiempo y debe entrar a estudiar de fondo el asunto para determinar si existe o no vulneración de algún derecho fundamental.

Sin embargo, una vez el juez ha iniciado el estudio del caso concreto se puede encontrar que el tiempo transcurrido entre la vulneración del derecho y la interposición de la acción, si bien no puede ser causal de rechazo, sí es relevante para determinar el sentido de la decisión. De ser así, dentro del estudio de la tutela, y teniendo en cuenta la finalidad de la misma, el juez debe valorar la razonabilidad de este lapso.

Por ejemplo, con el paso del tiempo se puede haber dado un hecho superado, razón por la cual no prosperará la tutela. También, por no haberse ejercido dentro de un plazo razonable la tutela se pueden llegar a vulnerar derechos de terceros³ lo que hará que no prospere la tutela; “para [determinar si se interpuso o no dentro de un término razonable], el juez debe constatar: 1) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; 2) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y 3) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados.”⁴.

Otro ejemplo se da en las tutelas presentadas con posterioridad al vencimiento del término para iniciar otros mecanismos de protección de derechos fundamentales hace improcedente

la acción. En este caso se conjugan la subsidiariedad de la tutela y la no razonabilidad en el tiempo de interposición de la ésta no concediéndose el amparo.

Por último, en algunos casos, se ha considerado que así no haya caducado el término para utilizar otro mecanismo existente para la protección de derechos fundamentales, si se ha dejado transcurrir un lapso demasiado largo entre la ocurrencia del hecho y la solicitud de su protección, no procede la tutela al no ser razonable el término de su interposición. Esto se presenta cuando hay una solicitud a través de tutela del pago de salarios por presunta vulneración del mínimo vital. Si han transcurrido varios años desde que se dejaron de cancelar los salarios sin que se haya interpuesto la acción, se presume que por el no pago de salarios no ha existido una vulneración del mínimo vital ni existe peligro inminente de la misma.⁵

2. Alcance de la inmediatez como característica de la acción de tutela

En cuanto al término inmediatez consagrado en el artículo 86 de la Carta Política, el cual fue utilizado por el juez de instancia como argumento para negar la presente tutela al no haberse interpuesto la tutela inmediatamente se evidenció la vulneración del derecho, estima necesario la Sala fijar su alcance.

En su desarrollo jurisprudencial, la Corte Constitucional ha establecido que la tutela se debe caracterizar por la inmediatez. Se ha entendido por ésta la protección “de manera urgente, rápida y eficaz [d]el derecho fundamental que ha sido violentado o que se encuentra amenazado”⁶. El artículo 86 de la Carta consagra que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...)”. De éste se desprende que la persona que acuda a la tutela debe obtener una protección inmediata de sus derechos fundamentales por este mecanismo en caso de que el juez encuentre vulnerados o amenazados los mismos y, respetando la subsidiariedad de la acción, no exista otro mecanismo eficaz para su protección.

Constitucionalmente no se consagra la inmediatez en el ámbito de la tutela en ningún otro sentido. Si bien se debe acudir a la acción de tutela en un término razonable desde la ocurrencia del hecho que vulnera o amenaza vulnerar los derechos fundamentales, esa

razonabilidad en el término no conlleva necesariamente la inmediatez en el ejercicio de la acción debiéndose interponer enseguida o sin tardanza alguna⁷ la tutela so pena de que ésta no prospere encontrándose aún vulnerado o en peligro de vulneración el derecho fundamental. Entender la característica de la inmediatez de la tutela de otra manera, sería establecer una caducidad a la acción que a todas luces contraría la Constitución.

3. Prontitud en la respuesta del derecho de petición

El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta Política tiene como una de sus características esenciales la obtención de pronta resolución. Tomando como parámetro el artículo mencionado la Corte Constitucional ha establecido que es condición sine qua non para la efectividad del derecho la prontitud en la respuesta al mismo. Dijo esta Corporación:

“En relación con el derecho de petición, la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional⁸ ha establecido estos parámetros:

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.

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.(...)”⁹(el resaltado es nuestro)

Del caso en concreto

En el presente caso, la Sala Sexta de Revisión concederá la tutela al derecho de petición del señor Berrío Vargas por estimar que la tutela fue interpuesta en un término razonable, teniendo en cuenta la naturaleza del derecho que se alega vulnerado, y que hasta el momento no ha existido respuesta a la petición elevada.

En efecto, contrariamente a lo expuesto por el juez de instancia, la presente tutela se interpuso en un término razonable considerando que si bien la petición fue presentada en 1999, la vulneración del derecho fundamental es actual en cuanto a que continuadamente se

le ha venido desconociendo el derecho a una respuesta pronta. Es más, la mayor tardanza en la contestación hace más grave la vulneración.

En criterio de esta Sala, no se puede exigir en el presente caso que el accionante haya interpuesto la tutela acto seguido se venció el término para la contestación si se tiene en cuenta que la vulneración del derecho de petición comienza, entre otras, con su no contestación oportuna y se prolonga de manera continuada mientras no exista respuesta. No se trata de una vulneración instantánea, sino continuada que se viene produciendo desde el momento en que pasados los quince días de la presentación de la solicitud no se dio respuesta alguna y es aún actual. Además, como el hecho violatorio del derecho fundamental es negativo, la violación no cesa mientras no se produzca el hecho positivo el cual corresponde a la contestación.

La entidad accionada, después de ser notificada, no presentó respuesta alguna al juzgado de tutela. Tal silencio hace presumir que hasta el momento de interposición de tutela no se ha dado respuesta al derecho de petición por lo cual se hace necesario conceder la tutela en el presente caso. El hecho de que la solicitud haya sido elevada ante el Fondo Pasivo de las Empresas Públicas de Medellín, empresa que ya fue liquidada, no implica que quien por ministerio de la ley asumió las obligaciones de esta entidad (Fondo Territorial de Pensiones de la Secretaría de Hacienda de Barranquilla) no deba responder el derecho de petición.

En materia de resolución de solicitudes relativas a ajustes pensionales, como el del caso en estudio, o solicitud de reconocimiento de pensiones, de presentarse un silencio prolongado de la administración, la inactividad de ésta genera una vulneración que se agrava al prolongarse en el tiempo. En ningún momento se debe exigir al accionante más actividad que la presentación de la petición. Una vez radicada ésta, no es necesario que se insista en la obtención de una respuesta a través de nuevas peticiones. La no insistencia del peticionario no sana la violación del derecho de petición.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO : REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Veinte Civil Municipal de Barranquilla el 30 de abril de 2001 y, en su lugar, CONCEDER la tutela al derecho de petición del señor Oswaldo Berrío Vargas

SEGUNDO : ORDENAR al Fondo Territorial de Pensiones de la Secretaría de Hacienda de Barranquilla que en el término de 48 horas posteriores a la notificación de la presente sentencia responda la petición elevada por el accionante elevada el 20 de agosto de 1999 referente al reajuste de la mesada pensional.

TERCERO : Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El artículo 11 del Decreto 2591 consagraba : “La acción de tutela podrá ejercerse en todo tiempo salvo la dirigida contra sentencias o providencias judiciales que pongan fin a un proceso, la cual caducará a los dos meses de ejecutoriada la providencia correspondiente.”

2 Además del establecimiento de un término de caducidad, la Corte también estableció que la posibilidad de interponer tutela contra sentencias también violaba la Constitución en cuanto contrariaba la autonomía judicial.

3 Ver sentencia SU-961/99, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (En esta ocasión la Corte consideró que si bien los accionantes debían haber sido protegidos en virtud de que fueron los primeros en la lista de elegibles, el haber interpuesto la tutela casi tres años después de que hubieran sido posesionados los otros elegibles en puesto inferiores, sin que se hubiera demostrado falta de motivación o arbitrariedad en las decisiones de nombramientos, ya habiendo caducado las acciones de nulidad y electoral que procedían frente al acto. En ese caso encontró la Corte que la prolongada inactividad mostraba un desinterés por parte de los accionantes para la protección de sus derechos) En el mismo sentido T-344/00, M.P. José Gregorio Hernández, T-537/00, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-1229/00, M.P. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

4 Ibídem 3

5 Ver sentencia T-1694/00, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez (En esta ocasión se negó la tutela porque la accionante había dejado transcurrir dos años desde el no pago de salarios para interponer la tutela)

6 Ver sentencia T-279/97, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (En esta caso la Corte no tuteló el derecho al pago de prestaciones laborales del accionante quien se encontraba en desacuerdo con un acuerdo concordatario que la Superintendencia de Sociedades, según rumores, iba a aprobar. Afirmó la Corporación que no procedía la protección de un derecho si lo que se tenían eran meras sospechas de la vulneración de un derecho por un acto administrativo no proferido aún. La tutela procede frente a hecho ciertos que vulneren o pongan en peligro derechos fundamentales.)

7 Según diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, inmediato es aquello que sucede enseguida o sin tardanza.

8 Pueden consultarse las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras.

9 Ver sentencia T- 377/00, M.P. Alejandro Martínez Caballero (En esta sentencia se negó la protección al derecho de petición de la accionante quien buscaba que el juzgado ante el cual se había adelantado proceso en su contra certificara la presentación de excepciones dentro del término de ley. La Corte estimó que “la petición de certificación de la existencia de un trámite procesal que se adelantó en el juzgado accionado es un acto judicial que no puede ser regulado por los actos propios de la administración pública. En efecto, como bien lo afirma el Tribunal de primera instancia, la certificación judicial es un acto reglado, pues el juez de conocimiento sólo puede expedir esta clase de documentos cuando la ley expresamente lo autoriza.” En consecuencia no debía la solicitud no podía considerarse como un derecho de petición ni regirse por sus normas.)