

T-206-18

Sentencia T-206/18

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO DE PETICION-Procedencia de manera directa por ser derecho fundamental de aplicación inmediata

Este Tribunal ha considerado que la acción de tutela es el mecanismo procedente para determinar la violación del derecho de petición. En esa dirección, la sentencia T-084 de 2015 sostuvo que “la tutela es un mecanismo idóneo para proteger el derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio del mismo se accede a muchos otros derechos constitucionales”. De acuerdo con lo anterior, la Corte ha estimado “que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo”.

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

DERECHO DE PETICION-Orden a Secretaría de Recreación y Deporte formular y notificar una respuesta clara, precisa y congruente respecto de cada una de las preguntas planteadas por el accionante en la solicitud presentada

Referencia: Expediente T-6.187.295

Acción de tutela interpuesta por Luis Carlos Villarreal Pérez contra la Secretaría de Recreación y Deporte del Distrito de Barranquilla.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos dieciocho (2018).

La Sala Cuarta e Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Luis Carlos Villarreal Pérez interpuso acción de tutela contra la Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla, solicitando la protección de sus derechos fundamentales de petición, igualdad, trabajo y vivienda digna. En consecuencia, solicitó que se ordenara a la entidad accionada dar respuesta a su petición, reconocerle y pagarle sus acreencias laborales y abstenerse de iniciar cualquier medida policiva que conduzca a su desalojo.

B. HECHOS RELEVANTES

1. El 10 de octubre de 2016, Luis Carlos Villarreal Pérez, de 68 años, a través de apoderado[1] presentó petición mediante correo certificado[2] en la que solicitó a la Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla responder los siguientes interrogantes: (i) si conoce de trato o vista al señor Luis Carlos Villarreal Pérez; (ii) si viene el señor Luis Carlos Villarreal realizando trabajos de celador y oficios varios en el Estadio Elias Chewin, antiguo Estadio Suri Salcedo, y (iii) si las decisiones que ha tomado el señor Carlos Lara -administrador del estadio- consistentes en amenazar y constreñir al señor Luis Carlos Villarreal Pérez, para que desocupe el escenario deportivo o si no lo va a desalojar, tienen su aval[3].

2. El 1° de noviembre de 2016, fue recibida en la oficina del apoderado del actor la respuesta dada a la petición por la Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla, en la que manifestó que “no es posible acceder a las peticiones por ustedes esbozadas habida cuenta que no existe vinculación legal y reglamentaria ni contractual con el ciudadano Luis Carlos Villarreal Pérez”[4]. El actor considera que dicha respuesta es vacía, dilatoria y ambigua dado que, en su concepto, la entidad accionada no resolvió los interrogantes planteados.

3. El actor aseguró que ha trabajado ininterrumpidamente desde el 1° de marzo de 1983 con la Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla. Indicó que actualmente presta sus servicios en el Estadio “Elías Chewin”, en donde vive con su familia desde hace más de 20 años. Igualmente, señaló que la entidad accionada no le ha pagado sus acreencias laborales, no cuenta con otra fuente de ingresos y tiene necesidades económicas. En adición a ello, sostuvo que su derecho a la igualdad está siendo vulnerado pues en el escenario deportivo “Tomas Arrieta”, la persona que se desempeñó como celador por varios años, concilió con la Secretaría de Recreación y Deporte y, en consecuencia, le ofrecieron dinero y vivienda, sin acudir a medidas policivas como el desalojo.

4. Debido a todo lo anterior, Luis Carlos Villarreal Pérez interpuso acción de tutela solicitando la protección de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, igualdad, trabajo y mínimo vital. En consecuencia, pidió que (a) se le ordene a la entidad accionada responder la petición presentada el 10 de octubre de 2016 y (b) se le garanticen los derechos invocados. Como solicitud cautelar pidió que se le ordene al Secretario de Recreación y Deporte abstenerse de efectuar cualquier medida que conlleve a su desalojo.

C. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

5. Mediante auto del 28 de noviembre de 2016, el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Barranquilla, Atlántico, admitió la demanda de tutela. Asimismo, vinculó a la Secretaría de Recreación y Deporte de Barranquilla, para que ejerciera su derecho a la defensa y allegara la actuación administrativa y técnica surtida.

6. La Secretaría de Recreación y Deporte de Barranquilla afirmó que dio respuesta a la petición instaurada por el actor, en la cual se alude a la supuesta existencia de una relación de índole laboral o contractual y respecto de la cual se afirmó que no existe vínculo reglamentario, legal o contractual con el accionante. Explicó que el hecho de que la respuesta no sea afirmativa a los intereses del peticionario, no implica una trasgresión al derecho fundamental de petición, pues este se satisface con la respuesta otorgada. Aseguró que de acuerdo con lo informado por el actor, las autoridades tienen conocimiento

de la situación que dio origen a la interposición de la acción de tutela. Finalmente, sostuvo que dicha acción no es el mecanismo idóneo y pidió que las pretensiones del actor fueran negadas.

D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: Sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Adolescentes con Funciones de Control de Garantías de Barranquilla, el 12 de diciembre de 2016

7. El Juez Segundo Penal Municipal de Adolescencia con Funciones de Control de Garantías de Barranquilla declaró improcedente el amparo solicitado. Para llegar a dicha conclusión, afirmó que el actor cuenta con otras vías judiciales para pedir el restablecimiento de sus derechos contractuales y/o laborales. A su vez, aseveró que no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable, por lo que la vía ordinaria es la idónea y eficaz para el presente caso.

8. En cuanto a la petición instaurada por el actor, el 10 de octubre de 2016, se evidencia que la entidad accionada respondió en debida forma y que el accionante recibió dicha respuesta de acuerdo con lo manifestado en la demanda de tutela. Consideró, en consecuencia, que la acción presentada era improcedente por hecho superado.

Impugnación: presentada por la parte actora el 16 de diciembre de 2016[5]

9. El accionante solicitó la revisión del fallo proferido por el Juez Segundo Penal Municipal, el 12 de diciembre de 2016[6].

Segunda instancia: Sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Barranquilla, el 24 de enero de 2017

10. El juzgador de instancia confirmó la decisión del a-quo. Aseveró que, contrario a lo afirmado por el actor respecto de la respuesta a la petición, la entidad respondió de forma clara y precisa. A su vez, no por el hecho de que una persona solicite a determinada entidad el reconocimiento de una prestación a la que dice tener derecho, ella debe obligatoriamente reconocérsela. Teniendo en cuenta que la entidad accionada no fue indiferente ante el reclamo del actor y que le proporcionó una respuesta oportuna y

motivada, la acción de tutela resulta improcedente.

E. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

11. Auto de pruebas del 23 de octubre de 2017

Con fundamento en el artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional[7], mediante Auto de fecha 23 de octubre de 2017, el Magistrado Sustanciador solicitó, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, información a la Secretaría de Recreación y Deporte del Distrito de Barranquilla[8], a Carlos Aguirre Montañez[9] y al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla[10].

Respuesta a la solicitud de pruebas

12. Surtido el traslado, la Secretaría General remitió al Magistrado Sustanciador los oficios de la Secretaría de Recreación y Deporte del Distrito de Barranquilla y del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla[11].

12.1. La Secretaría de Recreación y Deporte del Distrito de Barranquilla al responder de manera puntual los interrogantes planteados informó que “el señor Luis Carlos Villarreal Pérez no duerme, ni habita el Coliseo Elías Chewin. Igualmente debe señalarse que el referido señor Villareal no desarrolla actividades por cuenta o bajo coordinación del D.E.I.P. de Barranquilla”.

A su vez, aseguró que el Coliseo Elías Chewin, se encuentra en construcción, por lo que la administración “realizó un trámite de reubicación de las diferentes personas que explotaban comercialmente unos espacios localizados en el mismo”. De otra parte, informó que en el Juzgado 10 Administrativo del Circuito de Barranquilla cursa un proceso administrativo con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho bajo el radicado N° 2014-00473, en el cual funge como demandante el señor Luis Carlos Villarreal Pérez. Finalmente, aseveró que respecto a la situación presentada en el demolido Estadio Tomás Arrieta, se presentó un trámite de restitución de las zonas que habían sido ocupadas por bienes inmuebles aledaños al mismo.

12.2 El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla informó que, después de

revisar los libros “radicadores”, se constató que bajo el número 08-001-31-05-001-2014-00283-00 cursa un proceso ordinario laboral en el que el demandante es Luis Carlos Villarreal Pérez contra el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Indicó que la demanda fue admitida el 8 de agosto de 2014 y, posteriormente, en audiencia de conciliación y resolución de excepciones previas se declaró probada la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia y, en consecuencia, se remitió el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Barranquilla.

Auto de pruebas del 11 de diciembre de 2017

13. Mediante providencia del 11 de diciembre de 2017, la Sala de Revisión dispuso oficiar al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Barranquilla para que enviara copia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el accionante. Igualmente, dispuso la suspensión de la acción de tutela hasta que fueran remitidos los documentos solicitados al despacho del magistrado sustanciador.

14. En respuesta a esta solicitud, el juzgado referido remitió copia del proceso correspondiente y del que se desprenden las siguientes circunstancias.

14.1. El accionante, a través de apoderado judicial formuló demanda laboral, radicada en el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla el 16 de julio de 2014. En ella solicitó condenar al Distrito de Barranquilla, entre otras cosas, a (i) reconocer y pagar la pensión de jubilación así como el retroactivo que corresponda; (ii) reconocer y pagar salarios, primas, vacaciones, aumento de salarios, intereses sobre cesantías, trabajos en domingos, trabajos en días feriados, recargo nocturno, horas extras diurnas, horas extra nocturnas y descanso compensatorio; (iii) pagar la suma que resultare por concepto de dotación de ropa y calzado, y (iv) pagar la suma de dinero que resulte por concepto de indemnización por falta de pago de los salarios moratorios. Tales pretensiones, según el recuento fáctico que hizo en la demanda, se fundamentaron en el hecho consistente en que ha laborado desde 1981 hasta la fecha en que presentó la demanda en el Distrito de Barranquilla, ejerciendo la celaduría del Estadio “Elías Chewin” desde el año 1983[12].

14.2. La demanda fue inadmitida mediante auto del 25 de julio de 2014. Posteriormente, fue subsanada por el apoderado del accionante y, el 8 de agosto de 2014, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla dispuso su admisión. En la contestación de la

demanda, el Distrito se opuso a todas las pretensiones y formuló, entre otras, la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia. Con posterioridad y agotado el trámite de subsanación de la contestación de la demanda, el juzgado declaró que no se había corregido adecuadamente, lo que a su vez se tendría como un indicio grave en contra del Distrito de Barranquilla.

14.3. En audiencia celebrada el 20 de noviembre de 2014, se declaró probada la excepción de falta de jurisdicción, dado que la competencia para conocer del asunto estaba radicada en los jueces administrativos de Barranquilla. Por lo anterior, se anuló todo lo actuado desde el momento de la admisión de la demanda y se remitió al Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos.

14.4. La demanda fue repartida al Juzgado Décimo Administrativo Oral de Barranquilla, quien mediante auto del 20 de enero de 2015 inadmitió la demanda dado que consideró que en ella debía definirse cuál de los medios de control establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo era el elegido por el demandante. En atención a ello, el apoderado del accionante presentó escrito de corrección en el que solicitó, entre otras cosas, (i) que se declarara responsable al Distrito por enriquecimiento sin causa, condenándolo a pagar a título de indemnización los salarios y prestaciones sociales y (ii) que se reconociera el bono pensional respectivo.

14.5. El Juzgado Décimo Administrativo Oral de Barranquilla, en providencia del 9 de marzo de 2015 y de acuerdo con lo pretendido, señaló que el medio de control procedente era el de nulidad y restablecimiento del derecho. Además indicó que el demandante debió presentar la demanda dentro de los cuatro meses siguientes al oficio del 5 de octubre de 2012, mediante el cual le había sido contestada negativamente la solicitud de reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir. A su vez destacó, con relación a la solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación, que para ello no había sido requerida la entidad demandada.

14.6. Apelada esa decisión, el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante providencia del 9 de mayo de 2017, decidió (i) revocar el auto de rechazo en lo relativo a la pensión de jubilación y (ii) confirmar el rechazo de las demás pretensiones. Igualmente estableció que debía concederse al demandante el término inicial para adecuar la demanda.

14.7. Con fundamento en lo anterior y reiterando que ha estado vinculado laboralmente con el Distrito de Barranquilla desde el 1 de marzo de 1983, el actor solicitó que (i) se declare la existencia de un contrato de trabajo entre las partes así como la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales se le negó el reconocimiento de su pensión de jubilación; (ii) a título de restablecimiento se ordene al Distrito el reconocimiento de tal pensión desde el momento que cumplió 60 años, así como los retroactivos pensionales; (iii) se condene a pagar los perjuicios morales ocasionados por la negación de la pensión de jubilación y, finalmente (iv) por ser los derechos laborales irrenunciables y de orden público declárese extra y ultrapetita[13].

14.8. El Juzgado Décimo Administrativo Oral de Barraquilla, mediante auto de 10 de julio de 2017, dispuso admitir la demanda correspondiente. A partir de ese momento, el proceso ha continuado y, en la actualidad, está por realizarse la audiencia inicial regulada en el artículo 180 del Código de Procedimiento y Contencioso Administrativo.

F. INSISTENCIA

15. El Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo presentó insistencia asegurando que el presente caso plantea cuestiones interesantes relativas a la confianza legítima en materia de ocupación de bienes de uso público, la protección del derecho a la vivienda digna y la protección reforzada por ser un adulto mayor.

Señaló que según lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta Política y en el 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos todas las personas tienen derecho a que el Estado les garantice un nivel de vida digno, concepto que incluye -entre otros aspectos- el de la vivienda en condiciones mínimas de habitabilidad. Además, aseguró que pese a la existencia de mecanismos policivos para resolver las controversias relacionadas con la vivienda y la restitución de bienes de uso público, la jurisprudencia constitucional ha aceptado la procedencia de la tutela como mecanismo principal cuando el actor no dispone de otro medio de defensa, o existiendo, el mismo resulta inidóneo o ineficaz para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

En cuanto al principio de confianza legítima, aseveró que los bienes públicos y fiscales pertenecen al Estado, pero su uso y destinación es para la realización de los fines del

Estado y el disfrute de la comunidad. Estos bienes se caracterizan porque no se pueden embargar, transferir, vender, permutar o donar a terceros, es decir, que son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Es así que la Administración puede acudir a procesos policivos con el objeto de garantizar la protección al espacio público.

La Defensoría afirmó que se evidencia una vulneración al principio de confianza legítima, por cuanto “(...) i) el peticionario, con la aquiescencia de la administración distrital de Barranquilla, residió y desarrolló actividades económicas para su manutención y la de su familia durante 30 años al interior del escenario deportivo mencionado, ii) la administración facilitó y avaló el acto de ocupación ilegal, al punto de permitirle construir una habitación dentro del complejo deportivo destinado, para la recreación y cultura de la comunidad, iii) su desalojo fue forzoso, sin la observancia del debido proceso referido para tal fin, en tanto no se implementaron medidas de reubicación, tales como planes temporales o subsidios de arriendo, iv) el petente a falta de un espacio apropiado para la consecución de su proyecto de vida se vio obligado a ocupar de hecho dicha área” [14].

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. COMPETENCIA

1. La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-, así como en virtud del Auto del 11 de agosto de 2017, adoptado por la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho de esta Corte, que decidió someter a revisión las decisiones adoptadas por los jueces de instancia en el expediente de la referencia.

B. CUESTIONES PREVIAS –PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

2. Previo al análisis del objeto de la acción de tutela interpuesta, es necesario estudiar los requisitos de procedencia de la demanda relativos a (i) la alegación de una presunta afectación de un derecho fundamental, (ii) la legitimación por activa y por pasiva, (iii) la subsidiariedad y (iv) la observancia del requisito de inmediatez.

3. Legitimación por activa. Acorde con el artículo 86 de la Carta Política, toda persona que

considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre[15]. Luis Carlos Villarreal Pérez, a través de apoderado[16], interpuso acción de tutela contra la Secretaría Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla al considerar que la respuesta a su petición no es de fondo. Adicionalmente, consideró que la entidad accionada ha desconocido los derechos que se desprenden de la supuesta relación laboral desde 1983.

4. Legitimación por pasiva: La acción de tutela fue interpuesta contra la Secretaría Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla, autoridad pública del orden distrital[17] que se ha ocupado de valorar las reclamaciones del accionante.

5. Subsidiariedad. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Teniendo en cuenta esta norma, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. A continuación, la Sala se ocupa de analizar el cumplimiento de este requisito.

5.1. El actor manifestó que el 10 de octubre de 2016 presentó petición frente al Secretario de Recreación y Deporte de Barranquilla a fin de que indicara si (i) conocía de trato o vista al señor Luis Carlos Villarreal Pérez, (ii) el señor Luis Carlos Villarreal Pérez, vienen realizando trabajos de celador y oficios varios en el Estadio Elias Chewing, antiguo Estadio Suri Salcedo y (iii) si las decisiones que ha tomado el señor Carlos Lara administrador del Estado tienen el aval suyo en su calidad de Secretario de Recreación y Deporte Distrital, como es amenazar y constreñir al señor Luis Carlos Villarreal Pérez, a que desocupe el escenario deportivo[18].

Al responder la petición, le manifestaron al señor Villarreal Pérez que “no es posible acceder a las peticiones por ustedes esbozadas habida cuenta que no existe vinculación legal y reglamentaria ni contractual con el ciudadano Luis Carlos Villarreal Pérez”[19]. El actor considera que dicha contestación no es de fondo, por lo que interpuso acción de tutela

solicitando la protección de su derecho fundamental de petición. Además, solicitó como medida cautelar que se ordenara al Secretario de Recreación y Deporte abstenerse de llevar a cabo el desalojo del accionante, hasta tanto se resuelva de fondo la acción constitucional.

A su vez, la Defensoría del Pueblo al insistir en la revisión de las sentencias de tutela adoptadas en el expediente de la referencia, solicitó la aplicación del principio de confianza legítima, indicando que el actor fue desalojado y la entidad accionada no le otorgó ninguna alternativa de reubicación, lo que implicó una vulneración al debido proceso.

5.2. De los antecedentes referidos se desprende que el presente caso plantea diferentes tipos de problemas que, desde la perspectiva del análisis de subsidiariedad, exigen un estudio particular. Ahora bien, la Corte debe establecer, preliminarmente, si la acción de tutela es procedente en este caso. Solo en el evento de obtener una respuesta positiva a tal cuestión, podría ocuparse de definir si se produjo o no: (i) una vulneración del derecho de petición, en atención al contenido de la petición presentada por el accionante el día 10 de octubre de 2016 y la respuesta dada por la Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla el día 1 de 2016; (ii) la violación de los derechos laborales invocados por el accionante, al afirmar la existencia de una relación de naturaleza con el Distrito de Barranquilla; y (iii) la violación de los derechos del accionante debido a su eventual desalojo del Estadio Elías Chewing.

La Corte analiza a continuación cada uno de tales supuestos

5.3. Este Tribunal ha considerado que la acción de tutela es el mecanismo procedente para determinar la violación del derecho de petición. En esa dirección, la sentencia T-084 de 2015 sostuvo que “la tutela es un mecanismo idóneo para proteger el derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio del mismo se accede a muchos otros derechos constitucionales”. De acuerdo con lo anterior, la Corte ha estimado “que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo”[20]. En consecuencia, la acción de tutela es procedente, en esta oportunidad, para juzgar si la respuesta dada por la Secretaría

de Recreación y Deporte de Barranquilla a la petición presentada por el accionante, vulneró el derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución.

5.4. La Corte encuentra que en el presente caso no es procedente la acción de tutela para establecer si la entidad accionada desconoció los derechos de naturaleza laboral invocados por el accionante. En efecto, a partir de los documentos incorporados al expediente en el curso de las instancias y del proceso de revisión –en particular los remitidos a este Tribunal por parte del Juzgado Décimo Administrativo de Barranquilla-, es posible concluir que el accionante ha formulado demandas dirigidas al reconocimiento de los derechos laborales que afirma tener. Tal y como se describió en el acápite probatorio, luego de declarada la excepción de falta de competencia por parte del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla, el conocimiento del asunto fue asumido por la jurisdicción de lo contencioso administrativa que declaró la caducidad de la acción respecto de las reclamaciones de orden laboral y, al mismo tiempo, dispuso la posibilidad de continuar el proceso judicial en lo relativo a la solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación.

5.5. El planteamiento del demandante, en relación con la posible violación de sus derechos debido al proceso administrativo de desalojo y a la relevancia del principio de confianza legítima – a pesar de lo señalado por la Defensoría del Pueblo- no puede ser objeto de análisis de fondo en esta oportunidad. Para la Corte ello es así dado que, de una parte, existen procedimientos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que le permitirían al accionante debatir la validez de la actuación de administración en esta materia y, adicionalmente, el planteamiento de las partes así como las pruebas aportadas al proceso, han puesto de presente importantes discrepancias respecto de los hechos ocurridos en el curso de las diferentes actuaciones administrativas.

Sobre esto último debe destacarse que la Secretaría de Recreación y Deporte del Distrito de Barranquilla manifestó que “el señor Luis Carlos Villarreal Pérez no duerme, ni habita el Coliseo Elías Chewin”. De igual manera, y en cuanto a la pregunta realizada sobre el inicio de algún trámite de desalojo en contra del señor Luis Carlos Villarreal Pérez informó que se “realizó un trámite de reubicación de las diferentes personas que explotaban comercialmente unos espacios localizados en el mismo”[21]. Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia una oposición entre lo manifestado por Luis Carlos Villarreal Pérez y la Secretaría de Recreación y Deporte del Distrito de Barranquilla, pues el primero asegura

que lleva viviendo y trabajando décadas en el Coliseo Elías Chewin, mientras que la entidad desmiente dicha afirmación. Por otra parte, la entidad accionada aseveró que realizó un trámite de reubicación de las personas que se lucraban de unos espacios ubicados en el centro deportivo, no obstante lo cual no indicó si el actor se encontraba entre las personas reubicadas.

Para la Corte la acción de tutela no resulta el medio adecuado, en la presente oportunidad, para desatar la controversia planteada. En efecto, a pesar de las pruebas aportadas al proceso y de los esfuerzos que en esa dirección también emprendió la Sala a fin de esclarecer la situación planteada, no es posible establecer la existencia o no de los elementos que se requieren para determinar la aplicación del principio de confianza legítima. Esta conclusión no implica, en modo alguno, afirmar la improcedencia general de la acción de tutela para debatir la validez constitucional de procesos de recuperación del espacio público; lo que ocurre, sin embargo, es que en la presente oportunidad no se cumplen las condiciones probatorias mínimas que permitan abordar adecuadamente la cuestión constitucional planteada.

5.6. En suma, la Sala declarará procedente la acción de tutela respecto de la pretensión relativa al derecho de petición de Luis Carlos Villarreal Pérez, debido a la ausencia de mecanismos ordinarios para solicitar su protección. A su vez, declarará improcedente la acción de tutela en lo relativo a las pretensiones de naturaleza laboral y de aquellas relacionadas con el procedimiento administrativo. Advierte la Corte, adicionalmente, que en este caso no se configuran ni prueban los elementos que de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, permiten conceder la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En particular, no se evidencia la existencia de un perjuicio inminente, grave y que requiera medidas urgentes.

6. Inmediatez. El 19 de octubre de 2016, la Secretaría Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla respondió a la petición interpuesta por el actor y la acción de tutela fue interpuesta el 28 de noviembre de 2016. Lapso que resulta razonable y, por consiguiente, la Sala considera que se cumple el requisito de inmediatez.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

7. Acorde con los fundamentos fácticos expuestos, le corresponde a la Sala Cuarta de

Revisión determinar si la entidad accionada respondió la petición interpuesta por el actor en los términos de la jurisprudencia constitucional. Para responder el problema planteado, referirá al alcance del derecho fundamental de petición.

D. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

8. De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política de 1991, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. Tal derecho permite hacer efectivos otros derechos de rango constitucional, por lo que ha sido considerado por la jurisprudencia como un derecho de tipo instrumental[22], en tanto que es uno de los mecanismos de participación más importantes para la ciudadanía, pues es el principal medio que tiene para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes[23].

9. El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”[24]. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones[25]: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”[26].

9.1. El primer elemento, busca garantizar la posibilidad efectiva y cierta que tienen las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y los particulares en los casos establecidos por la ley, sin que se puedan abstener de recibirlas y por lo tanto de tramitarlas[27]. Al respecto, la sentencia C-951 de 2014 indicó que “los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho”.

9.2. El segundo elemento implica que las autoridades públicas y los particulares, en los casos definidos por la ley, tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y

congruente cada una de ellas; en otras palabras, implica resolver materialmente la petición. La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente” [28]. En esa dirección, este Tribunal ha sostenido “que se debe dar resolución integral de la solicitud, de manera que se atienda lo pedido, sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva”[29]

9.3. El tercer elemento se refiere a dos supuestos. En primer lugar, (i) a la oportuna resolución de la petición que implica dar respuesta dentro del término legal establecido para ello. Al respecto, la Ley 1755 de 2015 en el artículo 14 fijó el lapso para resolver las distintas modalidades de peticiones[30]. De dicha norma se desprende que el término general para resolver solicitudes respetuosas es de 15 días hábiles, contados desde la recepción de la solicitud. La ausencia de respuesta en dicho lapso vulnera el derecho de petición. En segundo lugar, al deber de notificar que implica la obligación del emisor de la respuesta de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo, con el fin que la conozca y que pueda interponer, si así lo considera, los recursos que la ley prevé o incluso demandar ante la jurisdicción competente. Se ha considerado que la ausencia de comunicación de la respuesta implica la ineficacia del derecho[31]. En ese sentido, la sentencia C-951 de 2014 indicó que “[e]l ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición, porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente” y, en esa dirección, “[l]a notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011”[32].

E. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

10. Considerando lo expuesto en la sección D) de esta providencia, se encuentran comprendidas por el derecho de petición las siguientes posiciones iusfundamentales: el derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, el derecho a obtener una respuesta de fondo y el derecho a que la respuesta se emita y notifique a la parte interesada en el término establecido por la ley.

11. La Sala evidencia que el actor ejerció su derecho de petición, pues le solicitó al Secretario de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla que indicara (i) si conoce de trato o vista al señor Luis Carlos Villarreal Pérez; (ii) si el señor Luis Carlos Villarreal viene realizando trabajos de celador y oficios varios en el Estadio Elías Chewin, antiguo Estadio Suri Salcedo, y (iii) si las decisiones que ha tomado el señor Carlos Lara -administrador del Estadio- consistentes en amenazar y constreñir al señor Luis Carlos Villarreal Pérez para que desocupe el escenario deportivo, tienen su aval

La Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla, el 19 de octubre de 2016 emitió respuesta señalando que “[a]tendiendo el asunto de la referencia le informo que no es posible acceder a las peticiones por ustedes esbozadas habida cuenta que no existe vinculación legal y reglamentaria ni contractual con el ciudadano Luis Carlos Villarreal Pérez”. Según lo indicado en el escrito de tutela en el hecho seis[33] se la respuesta fue recibida por el apoderado del actor el 1 de noviembre de 2016.

12. La Sala considera que al actor se le vulneró el derecho de petición y, en particular, el derecho a obtener una respuesta clara, precisa y congruente. En efecto, su solicitud incluía unas preguntas puntuales que, en aquello que correspondiera al ejercicio de las funciones de la autoridad distrital accionada, han debido ser contestadas por la entidad accionada quien, en lugar de ello, presentó una respuesta general en la que se limita a indicar que no era procedente acceder a ninguna petición puesto que no existía vinculación legal y reglamentaria ni contractual con el ciudadano Luis Carlos Villarreal Pérez. Ello implicó la ausencia de una respuesta específica frente a las tres preguntas, de contenido fáctico, antes referidas.

13. Conforme a lo expuesto la Sala (i) revocará parcialmente la sentencia de segunda instancia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con función de Conocimiento de Barranquilla, el 24 de enero de 2017, que a su vez confirmó el fallo del

Juzgado Segundo Penal Municipal de Adolescencia con Funciones de Control de Garantías de Barranquilla, del 12 de diciembre de 2016, en el que se declaró improcedente la acción respecto del derecho de petición por hecho superado y (ii) confirmará, en todo lo demás, las mencionadas providencias por cuanto existen con otras vías judiciales para solicitar la protección de los demás derechos invocados. En consecuencia, ordenará a la Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia formule y notifique, en aquello que corresponda al ejercicio de las funciones de la autoridad distrital accionada, una respuesta clara, precisa y congruente respecto de cada una de las preguntas formuladas por el accionante en la petición presentada el día 10 de octubre de 2016.

F. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

14. Luis Carlos Villarreal Pérez tiene 69 años, presenta acción de tutela indicando que trabaja y vive en el Estadio “Elías Chewin” desde hace más de 20 años, que la Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla no le ha pagado sus acreencias laborales y que no cuenta con otra fuente de ingresos que le permita suplir sus necesidades básicas y las de su familia. Indica, igualmente, que ante la entidad accionada presentó petición que no fue resuelta adecuadamente. Además solicitó que se le ordenará a la Alcaldía abstenerse de efectuar cualquier medida que conlleve su desalojo.

15. La Sala determinó que respecto de las pretensiones de naturaleza laboral así como las asociadas con el trámite administrativo de desalojo, la acción de tutela era improcedente dado que existía medios judiciales idóneos para formular dichas pretensiones.

16. La Corte concluyó que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para garantizar la protección efectiva del derecho fundamental de petición. Igualmente señaló que se encuentran comprendidas por el derecho de petición las siguientes posiciones iusfundamentales: el derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades; el derecho a que las autoridades, en aquello que corresponda al ejercicio de sus funciones, den una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente; y el derecho a que la respuesta se emita y notifique a la parte interesada en el término establecido por la ley.

17. En el caso analizado se vulneró el derecho a obtener una respuesta clara, precisa y congruente, dado que la petición del accionante incluía preguntas específicas, de contenido

fáctico, que no fueron resueltas por la entidad accionada.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en este proceso.

SEGUNDO.- REVOCAR parcialmente por las razones expuestas y con el alcance señalado en esta providencia -en particular en el fundamento jurídico No. 13- , la sentencia del 24 de enero de 2017, proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con función de Conocimiento de Barranquilla, que a su vez, confirmó la providencia del 12 de diciembre de 2016, dictada por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Adolescencia con Funciones de Control de Garantías de Barranquilla, que declaró improcedente el amparo solicitado respecto del derecho de petición. En consecuencia CONCEDER el amparo de dicho derecho.

TERCERO.- Ordenar a la Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia formule y notifique, en aquello que corresponda al ejercicio de sus funciones, una respuesta clara, precisa y congruente respecto de cada una de las preguntas planteadas por el accionante en la petición presentada el día 10 de octubre de 2016.

CUARTO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MAR THA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Poder otorgado, el 09 de noviembre de 2016 por Luis Carlos Villarreal Pérez al abogado Carlos Aguirre Montañez.

[2] Correo certificado, guía No. 947970788

[3] Demanda de tutela. Fl. 2 y 3 del cuaderno No. 1.

[4] Respuesta de la Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla al derecho de petición. Fl. 42 del cuaderno No. 1.

[5] Impugnación. (Cuaderno No. 1 fl. 100)

[6] Con posterioridad al fallo de tutela -27 de enero de 2016- el actor sustentó la impugnación reiterando los argumentos expuestos en la acción de tutela.

[7] El primer inciso de dicha disposición establece lo siguiente: “Artículo 64. Pruebas en revisión de tutelas. Con miras a la protección inmediata y efectiva del derecho fundamental vulnerado y para allegar al proceso de revisión de tutela elementos de juicio relevantes, el Magistrado sustanciador, si lo considera pertinente, decretará pruebas. Una vez se hayan recepcionado, se pondrán a disposición de las partes o terceros con interés por Acuerdo 02 de 2015 (Julio 22) 25 un término no mayor a tres (3) días para que se pronuncien sobre las mismas, plazo durante el cual el expediente quedará en la Secretaría General (...)”.

[8] En esa dirección la Corte formuló las siguientes preguntas: ¿Es cierto que el señor Luis Carlos Villarreal Pérez (i) duerme o habita en las instalaciones del Estadio Elias Chewin o (ii) desarrolla actividades por cuenta del Municipio o bajo su coordinación? Seguidamente se indicó que en caso que la respuesta anterior fuera afirmativa respecto de cualquiera de las

hipótesis referidas, contestara los siguientes cuestionamientos: (a) ¿Hace cuánto tiempo se presenta dicha situación? (b) ¿Tiene conocimiento de las personas que lo acompañan? (c) ¿Qué actividades realiza? (d) ¿La administración ha iniciado algún trámite de desalojo en contra del señor Luis Carlos Villarreal Pérez? (e) ¿Tiene conocimiento sobre la existencia de un proceso laboral por hechos similares a los expuestos en la presente demanda de tutela?. En adición a ello se solicitó que indicara si es o no cierto que en el escenario deportivo Tomas Arrieta se presentó una situación similar a la expuesta por el actor en la presente demanda de tutela y como fue resuelta por la administración.

[9] Se requirió para que por intermedio suyo y en calidad de apoderado de Luis Carlos Villarreal Pérez le solicitara a este último contestar las siguientes preguntas: (a) Hace cuánto tiempo duerme en las instalaciones del Estadio Elías Chewin? (b) ¿Qué personas de su núcleo familiar viven con usted? (c) ¿Cuáles son las actividades que ha realizado en las instalaciones del Estadio Elías Chewin? (d) ¿Bajo las instrucciones de quién ha desarrollado las referidas actividades? (e) ¿Ha recibido alguna remuneración por la ejecución de las mismas? (f) ¿Ha iniciado algún proceso laboral por los hechos mencionados en la presente demanda de tutela?

[10] Solicitó la Corte que informar sí en dicho despacho se ha presentado una demanda laboral por parte de Luis Carlos Villarreal Pérez contra la Secretaría de Recreación y Deporte del Distrito de Barranquilla.

[11] Oficio del 25 de agosto de 2017 de la Secretaría General de la Corte Constitucional. (Cuaderno principal, fl. 11)

[12] Cuaderno No. 1.

[14] Insistencia presentada por la Defensoría del Pueblo. (Fl. 5 del cuaderno principal).

[15] La acción de tutela se presentó de forma directa por el interesado, como así consta en el folio 80 del cuaderno principal.

[16] Poder otorgado por el ciudadano Luis Carlos Villarreal Pérez al abogado Carlos Aguirre Montañez. (Folio 13 del cuaderno No.1).

[17] Constitución Política de Colombia, artículo 86 y el Decreto 2591 de 1991.

[18] Demanda de tutela. Fl. 2 y 3 del cuaderno No. 1.

[19] Respuesta de la Secretaría de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla a la petición. Fl. 42 del cuaderno No. 1.

[20] T- 149 de 2013.

[21] Respuesta remitida a la Corte Constitucional por la Alcaldía de Barranquilla. Cuaderno principal fl. 41.

[22] En las sentencias C-748/11 y T-167/13, esta Corte manifestó que: “el derecho de petición se considera también un derecho instrumental, puesto que es un vehículo que permite y facilita el ejercicio de muchos otros derechos, tanto fundamentales como sin esa connotación. Igualmente ha resaltado la Corte que esta garantía resulta esencial y determinante como mecanismo de participación ciudadana, dentro de una democracia que se autodefine como participativa”. En igual sentido, la sentencia C-951/14 insistió en que “esta Corporación se ha pronunciado en incontables ocasiones sobre el derecho de petición. En esas oportunidades ha resaltado la importancia de esa garantía para las personas, toda vez que se convierte en un derecho instrumental que facilita la protección de otros derechos, como por ejemplo, la participación política, el acceso a la información y la libertad de expresión” (negrillas en el texto).

[23] Sentencia T-430/17.

[24] Sentencia T-376/17.

[25] Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014.

[26] Los elementos han sido reseñados en las sentencias T-814/05, T-147/06, T-610/08, T-760/09, C-818/11, C-951/14, entre otras.

[27] Ver sentencias T-737/05, T-236/05, T-718/05, T-627/05, T-439/05, T-275/06, T-124/07, T-867/13, T-268/13 y T-083/17, entre otras.

[28] Sentencias T-610/08 y T-814/12.

[29] Sentencia T-376/17.

[30] Tal disposición estableció: “Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: // 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. // Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.

[31] Sentencia T-430 de 2017.

[32] Esta regla se encuentra enunciada en las sentencias T-249/01, T-1006/01, T-565/01 y T-466/04, entre otras.

[33] Demanda de tutela. Fl. 3 del cuaderno No. 1.