

Sentencia No. T-241/93

ACCION DE TUTELA-Juramento/COMPETENCIA A PREVENCION EN TUTELA

La obligación impuesta al accionante sobre prestación de juramento en el señalado sentido se endereza también a impedir la concurrencia de fallos eventualmente distintos o contradictorios en torno al mismo caso, para lo cual la propia norma legal ordena que la competencia para conocer de las acciones de tutela se radique "...a prevención..." en los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza que motivaron la presentación de la solicitud. Ello significa que, definido el juez o tribunal al que corresponde decidir, excluye a los demás en la definición del asunto, sin perjuicio de la segunda instancia, también predeterminada por el legislador pues debe tramitarse ante el superior jerárquico correspondiente.

ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONA JURIDICA/ACCION DE TUTELA-Ejercicio Colectivo

Una persona jurídica puede actuar invocando el amparo a nombre suyo, si demanda protección para sus propios derechos, o a nombre de otro u otros, bien sea por la vía de la representación, de la agencia oficiosa, o a nombre de sus integrantes, como acontece en el caso de los sindicatos o las asociaciones.

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

No se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se

trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el C.C.A. y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable.

No es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela. El silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta. Aunque haya operado el silencio administrativo negativo, que permitió a los interesados demandar ante la jurisdicción Contencioso Administrativo los actos fictos o presuntos, es claro que se vulneró y se sigue vulnerando -en tanto la Caja se abstenga de resolver- el derecho fundamental de petición garantizado a toda persona, natural o jurídica.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-9553

Acción de tutela instaurada por ASOCIACION DE PENSIONADOS DEL CAQUETA -ASOPENCA- contra CAJA DE PREVISION SOCIAL DEPARTAMENTAL DEL CAQUETA Y DEPARTAMENTO DEL CAQUETA.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del veintitrés (23) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Corte Constitucional, por intermedio de su Sala Quinta, a efectuar la revisión del fallo de tutela proferido el veintisiete (27) de enero del presente año por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia -Caquetá-, providencia mediante la cual se resolvió acerca del asunto en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

JORGE NUÑEZ MEDINA, Presidente y Representante Legal de la ASOCIACION DE PENSIONADOS DEL CAQUETA -ASOPENCA-, acudió al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia con el objeto de interponer acción de tutela contra la Caja de Previsión Social Departamental del Caquetá.

Afirmó el demandante que dicha Caja incurrió en errores al momento de efectuar la liquidación y pago de las cesantías correspondientes a algunos extrabajadores que prestaron sus servicios al Departamento del Caquetá y que éstos solicitaron la reliquidación mediante peticiones presentadas desde 1991, sin haber obtenido respuesta.

Señaló que respecto de tales peticiones operó el silencio administrativo negativo, pero advirtiendo que esa no era la materia de la discusión.

Sostuvo el petente la violación del artículo 23 de la Carta Política y solicitó al Tribunal que decretara la reliquidación de las cesantías y su pago a favor de sesenta y tres (63) pensionados afiliados a la Asociación que representa, indicando sus nombres y apellidos y el monto que, a su juicio, debía corresponder a la reliquidación.

Mediante fallo proferido el veintisiete (27) de enero del presente año, el Tribunal, Sala Dual de Decisión Civil, resolvió denegar la tutela solicitada por estimarla improcedente.

Concluyó esa Corporación que la acción intentada se enderezaba hacia la protección y efectividad de derechos de carácter laboral como los previstos en los decretos 1160 de 1947 (artículo 6º) y 01 de 1984 y al respecto precisó que según el artículo 2º del Decreto 306 de 1992, el amparo propio de la acción de tutela se circunscribe exclusivamente a los derechos constitucionales fundamentales y que, por lo tanto, ella no puede utilizarse para hacer respetar derechos que sólo tienen rango legal ni para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualquiera otra norma de jerarquía inferior.

En cuanto a la posible vulneración del artículo 23 constitucional expresó que, si bien los accionantes formularon sus correspondientes solicitudes ante el Director de la Caja de Previsión Social Departamental sobre reliquidación de las cesantías en el mes de noviembre de 1991, el silencio de la administración "...es precisamente la coyuntura para acceder a la jurisdicción ordinaria o especial, según el caso, en procura del reconocimiento de los presuntos derechos laborales".

“En otras palabras -dijo el Tribunal- los promotores de esta actuación gozan de otros recursos o medios de defensa judiciales para efectivizar (sic) sus pretendidas aspiraciones”. Juzgó aplicable, entonces, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

Terminó expresando que, en aplicación de los principios de economía procesal y de celeridad, se había omitido exigir la manifestación bajo juramento prevista en el artículo 37 del mencionado decreto.

La decisión no fue impugnada.

Competencia

La Corte Constitucional goza de competencia para revisar el fallo cuyo resumen antecede, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y en el Decreto 2591 de 1991.

Necesidad de juramento al ejercer la acción de tutela

Manda el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 que quien interponga una acción de tutela manifieste, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos e indica que al recibir la solicitud se advertirá al petente sobre las consecuencias penales del falso testimonio.

En concordancia con esta norma, establece el artículo 38 eiusdem que cuando, sin motivo expresamente justificado, la acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes y que el abogado responsable de promover varias acciones de tutela con la característica anotada será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años y con la cancelación de la misma en caso de reincidencia, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

Están inspirados estos preceptos en la necesidad de preservar el uso razonable y serio de la acción de tutela, evitando la inútil y dañina congestión de los despachos judiciales.

Considera la Corte que la obligación impuesta al accionante sobre prestación de juramento en el señalado sentido se endereza también a impedir la concurrencia de fallos

eventualmente distintos o contradictorios en torno al mismo caso, para lo cual la propia norma legal ordena que la competencia para conocer de las acciones de tutela se radique “...a prevención...” (se subraya) en los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza que motivaron la presentación de la solicitud. Ello significa que, definido el juez o tribunal al que corresponde decidir, excluye a los demás en la definición del asunto, sin perjuicio de la segunda instancia, también predeterminada por el legislador pues debe tramitarse ante el superior jerárquico correspondiente (artículo 32 eiusdem).

Este requisito no se opone a la informalidad de la tutela -ya subrayada por la jurisprudencia en varias ocasiones (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-459 del 15 de julio de 1992)-, pues apenas busca prevenir la utilización abusiva de tal instrumento y hacer consciente al actor, mediante las expresas advertencias que debe formularle el respectivo despacho judicial, sobre las consecuencias jurídicas que le acarrearían, el perjurio o la actuación temeraria.

Al contrario de lo alegado por el Tribunal Superior de Florencia en el fallo que se revisa, la estricta sujeción a este mandato de la ley, en vez de atentar contra la economía procesal y la celeridad de los procesos, es valioso elemento para alcanzar tales fines constitucionales, al paso que su desconocimiento da lugar a los perniciosos efectos ya indicados.

En el proceso que se examina se incumplió la disposición legal en comento al recibir la demanda sin tomar el juramento de rigor y el Tribunal, que en el momento de decidir tuvo cabal conocimiento de ello, ni siquiera llamó la atención de su personal subalterno y prefirió justificar la omisión en unos principios de economía y celeridad procesales mal entendidos. Han debido armonizarse los postulados del artículo 3º del Decreto 2591 de 1991 con las disposiciones en cita, máxime si se tiene en cuenta que pertenecen al mismo estatuto y que rigen de manera integral las actuaciones propias de esta clase de procesos.

Ejercicio colectivo de la acción de tutela

Dice el artículo 86 de la Constitución que toda persona puede intentar la acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre.

Esto significa que, a la luz del precepto superior, no es indispensable que sea el mismo

perjudicado o quien estima amenazados sus derechos quien de manera directa ejerza la acción. Claro está, de alguna manera deberá expresar su voluntad en el sentido de conferir representación a otro, a menos que no esté en condiciones de hacerlo, evento en el cual cabe la agencia oficiosa prevista por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

Sobre el particular ha expresado esta Corte:

“La acción de tutela puede ser intentada, según lo dispone el artículo 86 de la Constitución, por la persona afectada, “...por sí misma o por quien actúe a su nombre...”. De allí se deduce que no es indispensable obrar directamente y que, por tanto, puede otro actuar en representación de la persona que ve conculcados o amenazados sus derechos fundamentales.

No obstante, esto no significa que toda persona pueda asumir de manera indeterminada y sin límite la representación de cualquiera otra para ejercer, a nombre de ésta, la acción de tutela.

La cuestión referente a cómo se puede actuar a nombre de alguien en esta materia no fue definida directamente por el Constituyente y, por tanto, correspondía al legislador la reglamentación del precepto.

El artículo transitorio 6º de la Constitución confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para “reglamentar el derecho de tutela” y fue en desarrollo de estas autorizaciones que el Ejecutivo dictó el Decreto 2591 de 1991, en cuyo artículo 10º se dice:

“Artículo 10º.- Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos (Subraya la Corte).

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”. (Se subraya).

Se sigue de ello que quien actúe por otro para ejercer la acción de tutela habrá de presentar el correspondiente poder, que se presumirá auténtico, o deberá expresar en la demanda de

protección que obra en calidad de agente de derechos ajenos cuyo titular carece de posibilidades para iniciar directamente el proceso". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-128 del 30 de marzo de 1993).

También ha sostenido la jurisprudencia que las personas jurídicas están habilitadas para ejercer la acción de tutela (Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-437 de junio 24 de 1992, T-441 de julio 3 de 1992, T-443 de julio 6 de 1992, T-173 de mayo 4 de 1993).

Ahora bien, una persona jurídica puede actuar invocando el amparo a nombre suyo, si demanda protección para sus propios derechos, o a nombre de otro u otros, bien sea por la vía de la representación, de la agencia oficiosa, o a nombre de sus integrantes, como acontece en el caso de los sindicatos o las asociaciones. Así ocurre con la de pensionados que ha incoado la presente acción, cuyo objeto contempla, entre otros fines, el de "...representar a sus afiliados en juicios ante cualquier autoridad u organismo (...) en casos de conflictos de salarios o prestaciones sociales..." (artículo 4º de los Estatutos. Folio 7 del Expediente).

Por otra parte, en este caso el firmante de la demanda manifiesta expresamente que actúa en su calidad de Presidente y Representante Legal de la Asociación de Pensionados del Caquetá -ASOPENCA-, lo cual acredita en debida forma.

El silencio administrativo negativo

Ha advertido la Corte en sentencia de esta misma fecha:

"...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.

De acuerdo con lo atrás expuesto, no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución-

con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.).

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido.

En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta.

En el campo del asunto que principalmente importa a los fines de este proceso, el silencio administrativo es la mejor demostración de que se ha conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia No. T-242 del 23 de junio de 1993).

Debe reiterarse aquí esta doctrina.

Obran en el expediente copias auténticas de sesenta y seis (66) oficios en los cuales aparecen las respectivas constancias de recibo, dirigidos durante 1991 al doctor Lino Losada Trujillo, Director de la Caja de Previsión Social Departamental del Caquetá, unos firmados por el Presidente y el Secretario General de la Asociación de Pensionados del Caquetá, ASOPENCA, y otros directamente por extrabajadores del Departamento, mediante los cuales se solicitaba que la Caja reliquidara cesantías y en algunos casos pensiones, alegando errores en las correspondientes liquidaciones. No aparece respuesta alguna de la Caja.

Así, pues, aunque haya operado el silencio administrativo negativo, que permitió a los interesados demandar ante la jurisdicción Contencioso Administrativo los actos fictos o presuntos, es claro que se vulneró y se sigue vulnerando -en tanto la Caja se abstenga de resolver- el derecho fundamental de petición garantizado a toda persona, natural o jurídica, por el artículo 23 de la Constitución Política.

Se revocará, entonces, la sentencia que denegó la tutela y se concederá ésta, pero -también con arreglo a la doctrina de la Corporación- la protección se circunscribirá al derecho fundamental conculcado, es decir que se ordenará a la entidad responsable resolver sobre las peticiones elevadas ante ella, independientemente del sentido en que lo haga, pues el contenido de lo solicitado es de carácter laboral y habrá de ser la correspondiente jurisdicción la encargada de decidir si las liquidaciones o reliquidaciones efectuadas se ajustan a la ley o si la desconocen.

Repítese que el derecho de petición queda satisfecho con la resolución oportuna de la administración, sea ella favorable o desfavorable a las pretensiones del peticionario.

Se remitirá copia del expediente y de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que establezca la eventual responsabilidad de los servidores públicos que vulneraron el derecho de los peticionarios.

Decisión

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Sala Dual de Decisión Civil, el veintisiete (27) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993), mediante la cual se negó la tutela pedida por la Asociación de Pensionados del Caquetá, ASOPENCA.

Segunda.- CONCEDER la tutela solicitada y, en consecuencia, ORDENAR al Director de la Caja de Previsión Social Departamental del Caquetá que resuelva sobre las peticiones a que se refiere esta sentencia en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de su notificación.

Tercero.- REMITASE copia del expediente y de esta sentencia al Procurador General de la Nación para que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales (artículo 277, numerales 1, 2, 5, 6, 7 y 9 C.N.) vigile el cumplimiento del fallo e investigue la conducta de los servidores públicos que en la Caja de Previsión Social Departamental del Caquetá hayan violado el derecho de petición de los actores.

Cuarto.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General