

T-387-93

Sentencia No. T-387/93

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/DERECHO DE PETICION/ACTO ADMINISTRATIVO/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA/COMPETENCIA

No se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición. Cuando al absolver la petición se resuelve negar lo pedido, no se está desconociendo el derecho de petición y, en consecuencia, ningún objeto tiene la tutela para reclamar la protección de este. Cuestión muy diferente es la relativa a la validez del acto administrativo en que consiste la respuesta, frente al cual el peticionario dispone los recursos por vía gubernativa, en guarda de sus intereses. En esta hipótesis no cabe la acción de tutela, dada la existencia de otros medios de defensa judicial, a menos que se intente como medida transitoria para evitar un perjuicio irremediable

DERECHO DE PETICION/SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

El derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia.

PRUEBAS EN TUTELA/JUEZ DE TUTELA-Facultades

El Juez de tutela, como cualquier otro Juez de la República, está sujeto a las mismas reglas que rigen la práctica, valoración y apreciación de las pruebas en los demás procesos. Lo que ocurre es que en los procesos de tutela, no está sujeto a los estrictos y precisos límites fijados en la ley para cada uno de ellos, como al cumplimiento de las exigencias formales allí establecidas, de manera que una vez obtenidos todos los elementos de juicio que considere suficientes para definir el caso, sin recurrir a averiguaciones innecesarias, impertinentes o inconducentes, puede proceder a tutelar el derecho o denegar la petición, sin exceder los límites temporales fijados por la Constitución o la Ley. El Juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”, disposición ésta que: “... no puede entenderse como una autorización legal para que el Juez resuelva sin que los hechos alegados o relevantes para conceder o negar la protección hayan sido probados, cuando menos en forma sumaria dadas las características de este procedimiento.

REF: Expediente No 14187

Peticionario: María Fanny Taborda
de Brito.

TEMA: Derecho de petición,
silencio administrativo.

Procedencia: Juzgado Primero

Promiscuo Municipal de La Tebaida
(Quindío).

MAGISTRADO PONENTE: DR.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., quince (15) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar la sentencia que para decidir la acción de la referencia fué proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de la Tebaida (Quindío), el día veintinueve (29) de Marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. INFORMACION PRELIMINAR

El veintiseis de Marzo de 1993, la señora MARIA FANNY TABORDA DE BRITO impetró la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, en contra de la ALCALDIA MUNICIPAL DE LA TEBAIDA “cuya representante es la señora alcaldesa RUBY VALLEJO DE ECHEVERRY y con el fin de que se declare “violado el derecho fundamental de petición” y se le ordene “dar respuesta a las peticiones que en forma respetuosa se le formularon”.

A. HECHOS

Según la peticionaria sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1.- El siete de Septiembre de 1992 la señora TABORDA DE BRITO presentó ante la secretaría de la Alcaldía Municipal de la Tebaida (Quindío), una petición mediante la cual pretendía la liquidación de sus prestaciones sociales y el pago correspondiente.

2.- Ante el silencio de la Alcaldía reiteró su petición el tres (3) de Octubre de 1992, el diecinueve (19) de Enero y el cuatro (4) de Febrero de 1993, sin que hasta el momento haya obtenido respuesta.

En sentir de la accionante “con el proceder omisivo de la citada autoridad pública se me ha violado el derecho fundamental de petición consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política”.

II. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISION

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de la Tebaida (Quindío), mediante providencia de Marzo veintinueve (29) de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió “Rechazar de plano la acción de tutela que intenta promover la señora MARIA FANNY TABORDA DE BRITO en contra de la ADMINISTRACION MUNICIPAL en cabeza de RUBY VALLEJO DE ECHEVERRY” de conformidad con las siguientes consideraciones:

1.- “La acción de tutela no es un mecanismo sustitutivo de las acciones ordinarias o contencioso administrativas establecidas por la norma procedimental vigente en todas y cada una de las materias de que se trate”.

2.- El Código Contencioso Administrativo “establece el fenómeno del silencio administrativo negativo y en su artículo 40 señala los trámites a seguir por el administrado cuando de dicho silencio se presume por la ley decisión negativa a la petición presentada”.

3.- Agotada la vía gubernativa se abre la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional, en consecuencia, el derecho de petición no le ha sido desconocido a la accionante quien “por su exclusiva voluntad ha suspendido los trámites que la Ley le indica, simplemente para tomar la acción de tutela como camino más expedito a obtener la protección de un derecho...”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

En atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la sentencia que resolvió acerca de la acción de tutela de la referencia. Se procede entonces a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

El caso sub-exámene permite exponer algunas consideraciones acogidas en varios pronunciamientos proferidos por diversas Salas de esta Corporación, y que habrán de reiterarse ahora a propósito de la solicitud que el actor presentó ante la Alcaldía Municipal de La Tebaida, en la cual invocó, entre otros, el derecho de petición (artículo 23 de la C.N.), reconocido como fundamental por la jurisprudencia de esta Corte; así en la sentencia No 12 de mayo 25 de 1992, con ponencia del H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, se dijo:

El texto constitucional vigente, recogiendo exigencia igualmente prevista en la Carta de 1886 contempla el derecho a obtener “la pronta resolución” de las peticiones respetuosas

presentadas ante las autoridades “por motivos de interés general o particular”, aspecto que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, ya que “sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho” y puede “incluso llegar a afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si solo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente. De nada serviría el derecho de petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución. Es en la resolución y no en la formulación donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión como instrumento eficaz de la participación democrática, el derecho a la información y la efectividad de los demás derechos fundamentales”. (sentencia T-426 de junio 24 de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz y sentencia T-495 de agosto 12 de 1992 M.P. Dr. Ciro Angarita Barón)

Además de lo anotado, la Corte, por intermedio de sus salas de Revisión, ha tenido oportunidad de precisar las notas esenciales que caracterizan la “pronta resolución” como parte integrante del derecho de petición, a saber:

- “a) Su pronta resolución hace verdaderamente efectivo el derecho de petición.
- b) Es una obligación inexcusable del Estado resolver prontamente las peticiones presentadas por los ciudadanos.
- c) Únicamente la ley puede fijar los términos para que las autoridades resuelvan prontamente las peticiones. Ello se desprende del carácter constitucional y fundamental que tiene este derecho.
- d) Cuando se habla de ‘pronta resolución’ quiere decir que el Estado está obligado a resolver la petición, no simplemente a expedir constancias de que la recibió. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y, en esa medida, podrá ser positiva o negativa. La obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla”. (Sentencia T-495 de 1992).

Ahora bien, acerca de este último aspecto resulta pertinente recordar los criterios vertidos en la antecitada sentencia No. 12 de 1992:

“Pero no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición. Cuando al absolver la petición se resuelve negar lo pedido, no se está desconociendo el derecho de petición y, en consecuencia, ningún objeto tiene la tutela para reclamar la protección de este.

“Cuestión muy diferente es la relativa a la validez del acto administrativo en que consiste la respuesta, frente al cual el peticionario dispone los recursos por vía gubernativa, en guarda de sus intereses. En esta hipótesis no cabe la acción de tutela, dada la existencia de otros medios de defensa judicial, a menos que se intente como medida transitoria para evitar un perjuicio irremediable”.

Sin embargo, frente al planteamiento que se acaba de transcribir, conviene destacar que reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la operancia de la figura conocida como “silencio administrativo” en modo alguno satisface la efectividad del derecho de petición. La ya referida sentencia No T-426 de 1992, sobre el particular deja en claro que, “la posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes que conlleva la configuración del fenómeno del silencio administrativo (arts 40 a 42 código contencioso administrativo) no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición”. Y en sentencia No T-481 de agosto 10 de 1992, con ponencia del H. Magistrado Jaime Sanín Greiffenstein se consignaron conceptos que en lo pertinente se transcriben:

“...Es de notar también el (derecho de petición) consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia”.

Por esta razón se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia que, en ejercicio del Derecho Fundamental de Petición, la ADMINISTRACION MUNICIPAL DE LA TEBAIDA deberá resolver la reclamación elevada en el presente asunto dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de ésta última no ha sido resuelta la solicitud, amparando el Derecho de Petición.

Finalmente debe recabar la Sala en esta ocasión que dada la informalidad que caracteriza el ejercicio de la acción de tutela, corresponde al Juez allegar informaciones mínimas que le permitan cumplir cabalmente las funciones que le competen en asuntos de tanta relevancia como los atinentes a la protección de los derechos constitucionales fundamentales. Resulta reprochable que el Juez emita su pronunciamiento sin desplegar la actividad probatoria que una decisión fundamentada requiere; la normatividad vigente no exime al funcionario judicial del cumplimiento de actividades indispensables a la finalidad de determinar la veracidad de los hechos, fundar en forma adecuada su convicción sobre el caso concreto o garantizar el derecho de defensa. Acerca de este punto la Corte ha expresado que:

“El Juez de tutela, como cualquier otro Juez de la República, está sujeto a las mismas reglas que rigen la práctica, valoración y apreciación de las pruebas en los demás procesos. Lo que ocurre es que en los procesos de tutela, no está sujeto a los estrictos y precisos límites fijados en la ley para cada uno de ellos, como al cumplimiento de las exigencias formales allí establecidas, de manera que una vez obtenidos todos los elementos de juicio que considere suficientes para definir el caso, sin recurrir a averiguaciones innecesarias, impertinentes o inconducentes, puede proceder a tutelar el derecho o denegar la petición, sin exceder los

límites temporales fijados por la Constitución o la Ley. (Sentencia No. 321 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz).

El Decreto 2591 de 1991 contiene precisas pautas que pretenden otorgarle al Juez instrumentos de valoración para fijar un criterio adecuado acerca de los hechos constitutivos de la vulneración al derecho invocado; el artículo 19, por ejemplo, permite al Juez “requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud” y además solicitar “el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto”; el Artículo 20 prevé que si la autoridad omite rendir el informe pedido, se “tendrán por ciertos los hechos, salvo que el Juez estime necesaria otra averiguación previa” y según las veces del Artículo 21 cuando del referido informe se desprenda la no veracidad de los hechos, el Juez está facultado para obtener información adicional y “en todo caso el Juez podrá fundar su decisión en cualquier medio probatorio para conceder o negar la tutela”.

De conformidad con el Artículo 22 “el Juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”, disposición ésta que:

“... no puede entenderse como una autorización legal para que el Juez resuelva sin que los hechos alegados o relevantes para conceder o negar la protección hayan sido probados, cuando menos en forma sumaria dadas las características de este procedimiento. Su determinación no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela. A esa conclusión únicamente puede arribar el fallador mediante la evaluación de los hechos por él establecidos con arreglo a la Ley y sin desconocer el derecho de defensa de las partes”. (Sentencia No. 264 de 1993. Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

En el caso sub lite puede afirmarse que la actividad probatoria es inexistente pues el Juez se limitó a recibir el escrito de la accionante y a proferir el fallo sin detenerse a allegar elementos de convicción indispensables; una actitud de este tipo desnaturaliza el carácter protector de la acción de tutela, desconoce los deberes que el Juez está llamado a cumplir y coloca en alto riesgo el derecho que asiste a los asociados para obtener decisiones justas, acertadas y acordes con la realidad procesal. Pese a lo anterior estima la Sala que la acción promovida está llamada a prosperar pues la peticionaria aportó el escrito inicial presentado el siete (7) de Septiembre de 1992 ante la Alcaldía de la Tebaida, y los posteriores fechados el trece (13) de Octubre de 1992 y el diecinueve (19) de Enero de 1993, en todos los cuales aparece el sello de la Alcaldía con la correspondiente firma del funcionario que recibió los memoriales, de donde se desprende que hasta la última fecha mencionada habían transcurrido mas de cuatro meses sin que la autoridad hubiese dado la respuesta requerida, situación que se revela violatoria del derecho fundamental de petición.

IV. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de La Tebaida (Quindío), el día veintinueve (29) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

Segundo. CONCEDER la tutela por violación del derecho fundamental de petición, en tal virtud se ordena a la Alcaldía Municipal de LA TEBaida (Quindío) resolver la petición elevada por MARIA FANNY TABORDA de BRITO, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de esta última no ha sido resuelta la solicitud.

Tercero. LIBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General