

Sentencia No. T-392/95

JUEZ DE TUTELA-Facultades/JUEZ DE TUTELA-Derechos invocados

Es al juez a quien corresponde examinar y evaluar los hechos y, de conformidad con ese análisis serio y ponderado, resolver si concede o niega la protección, independientemente de que se haya o no expuesto un “concepto de la violación”. Aún más, es posible que el actor realice una mención equivocada del derecho que estima violado o que omita hacer la referencia, sin que ello constituya obstáculo para acometer el estudio de la solicitud. La tarea del juez de tutela justamente estriba en escudriñar la situación que se le ha planteado y, como fruto de ese esfuerzo, puede otorgar la protección que se le pide, incluso por derechos no mencionados o en relación con los cuales el interesado haya dejado de indicar en qué consiste la vulneración que alega. Un entendimiento contrario al anterior implica resignar el importante papel que la Carta confiere a los jueces en materia de protección de los derechos constitucionales fundamentales, so pretexto de observar ritualidades extrañas a la acción tutela que, se repite, es, de suyo, informal.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Interpretación

Se aparta la Sala del planteamiento del juez de primera instancia que limita los derechos fundamentales a los contemplados en los artículos 11 a 41 de la Constitución Política. A este respecto es oportuno recordar que los argumentos sede materiae y a rubrica son apenas criterios auxiliares en la labor de determinar la fundamentalidad de un derecho.

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

Se produjo la violación del derecho de petición pues las entidades demandadas superaron, con amplitud, el término en que ha debido producirse una respuesta y pasaron por alto la obligación de mantener informadas a las peticionarias acerca del trámite de su petición.

DERECHO DE PETICION-Alcance

La protección del derecho de petición que otorga la acción de tutela se limita a ordenar a la autoridad que responda la solicitud, cuando a ello no ha procedido oportunamente, mas no

se extiende a fijar el contenido de la decisión que la autoridad administrativa debe adoptar, que es lo que erróneamente pretende el apoderado de las actoras al pedir, en el escrito de impugnación, una respuesta favorable, consistente en el “reconocimiento del derecho”. El eventual desacuerdo con lo decidido puede ventilarse en otras instancias y en ejercicio de otros medios de defensa judicial.

REF: Expediente No. 74788

Acción de tutela en contra del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, del Fondo Educativo Regional de Cundinamarca y de la Fiduciaria La Previsora.

Actores:

EMMA STELLA DAZA DE CORTES y otras

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Santafé de Bogotá D.C., septiembre cinco (5) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los Honorables Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de la referencia, proferidas, en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda-Subsección B, el veinticinco (25) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995), y en segunda instancia por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera, el quince (15) de junio del mismo año.

I. ANTECEDENTES

A. La solicitud

El 15 de mayo de 1995, EMMA STELLA DAZA DE CORTES, MARIA MAYERLY GONZALEZ DIOSA, MYRIAM ALVARADO RODRIGUEZ, ELVIRA MARTINEZ DE PEÑA, MARIA LILIA ALDANA TEJEDOR, ANA GRACIELA GARAY DE AGUDELO, CELMIRA ALDANA TEJEDOR, GRACIELA ALDANA DE CORTES, MARIA MAGDALENA MELO DE CLAVIJO, BLANCA CECILIA MONTAÑO DE GOMEZ, YANETTE SEGURA Viuda de OLARTE, LAUDICE INES SANCHEZ VASQUEZ, LIBIA INES MENDOZA DE VILLAMIL, OLGA SANCHEZ VASQUEZ y FLOR ALBA SANCHEZ VASQUEZ, presentaron, mediante apoderado, una acción de tutela en contra del FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, DEL FONDO EDUCATIVO REGIONAL DE CUNDINAMARCA y de la FIDUCIARIA LA PREVISORA, con el fin de que se les ordene “dar respuesta a las peticiones que sobre reconocimiento y pago” de sus respectivas cesantías parciales elevaron las docentes mencionadas.

Indican que habiendo cumplido la totalidad de los requisitos exigidos presentaron “la reclamación tendiente a obtener el pago de sus respectivas cesantías parciales, sin que a la fecha se les haya dado respuesta sobre ese particular”.

Señalan las accionantes que sus solicitudes tienen “un promedio de 18 meses”, pues la primera de ellas se halla radicada bajo el número 931320 y fue presentada el 25 de agosto de 1993, en tanto que la última tiene la radicación número 932598 y se presentó el 22 de diciembre de 1993.

Informan las demandantes que, por conducto de su apoderado, obtuvieron copia auténtica de una comunicación interna en la que se expone que “se ha establecido como política del Fondo del Magisterio, la negativa a reconocer cesantías parciales a docentes a los que ya se les efectuó un avance de cesantía parcial por el mismo Fondo ya que se requiere beneficiar al mayor número de docentes, especialmente a aquellos a los que el Fondo del Magisterio nunca les ha pagado cesantía parcial...”.

Estiman las actoras que esa comunicación es “ilegal, arbitraria, antijurídica y atentatoria contra sus derechos”, toda vez que no contiene argumentos jurídicos válidos y que carece de todo sustento normativo. Además, sostienen que “no puede catalogarse de ninguna manera como una respuesta individual” a cada una de las solicitudes formuladas.

En sentir de las demandantes, se ha violado el derecho de petición y con ello el derecho a obtener el pago oportuno de una acreencia laboral y también los derechos al trabajo y a una vivienda digna.

B. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de mayo veinticinco (25) de mil novecientos noventa y cinco (1995) resolvió tutelar el derecho de petición y en consecuencia, ordenó al FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, al FONDO EDUCATIVO REGIONAL DE CUNDINAMARCA y a la FIDUCIARIA LA PREVISORA acatar lo preceptuado en el artículo 23 de la Constitución Política “dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo”, para lo cual otorgó un término de cuarenta y ocho (48) horas.

En relación con el derecho al trabajo, consideró el Tribunal que las accionantes no expusieron el motivo de la violación, por lo que “no es del caso entrar a analizar este aspecto de la acción intentada”. Los derechos contemplados en los artículos 51 y 53 de la Carta Política, en criterio del fallador de primera instancia, no son tutelables porque “en aplicación de la Constitución Política sólo son tutelables los derechos fundamentales mencionados en los artículos 11 a 41”.

En cuanto al derecho de petición el Tribunal se refirió, en primer lugar, a la respuesta que, ante el requerimiento de esa Corporación, dio el Fondo Educativo Regional de Cundinamarca-Oficina de Prestaciones Sociales del Magisterio, comunicación en la que se informa que a las 15 solicitudes de anticipo de cesantías se les elaboró proyecto de resolución de reconocimiento que, en cada caso, se remitió a la Fiduciaria la Previsora, entidad que, por oficio fechado el 18 de octubre de 1994, los devolvió sin aprobarlos “en razón a que con anterioridad ya se les había reconocido anticipo de cesantías”. Se informó, además, que por acuerdo del 11 de enero de 1995 el Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio dispuso que los afiliados “sólo podrán solicitar nuevamente los avances de sus cesantías parciales cada tres años contados a partir de la fecha del último pago”, confirmándose así la negativa decidida en 1994.

Pese a lo anterior, a juicio del Tribunal, las entidades demandadas omitieron dar respuesta a las solicitudes ya que “están en la obligación de informar a las peticionarias sobre el trámite interno efectuado con respecto a su petición, sin embargo, esto no fue demostrado por parte de las entidades acusadas”.

C. La impugnación

Dentro del término legal, el apoderado de las peticionarias impugnó el fallo de primera instancia y señaló, para tal efecto, que las respuestas dadas por las entidades en acatamiento a lo ordenado en la sentencia impugnada “se deben entender como una disculpa para no efectuar el pago de las prestaciones sociales solicitadas” . Añadió el memorialista que ese no fue el objeto de la acción impetrada porque “lo pedido en la misma se limita al reconocimiento del derecho” que es, justamente, lo que las demandadas están evitando.

D. La sentencia de segunda instancia

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera, por sentencia de quince (15) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995) decidió revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declaró la cesación de la actuación impugnada.

Consideró el Consejo de Estado que el reconocimiento y pago de las prestaciones solicitadas no es “viable a través de la tutela ya que para su satisfacción existe un medio de defensa judicial” y que, encontrándose acreditado que las demandantes obtuvieron la respuesta pedida “hay lugar a la aplicación del artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 en el sentido de declarar la cesación de la actuación impugnada, imponiéndose, en consecuencia, la revocatoria de la sentencia”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. La competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso segundo y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del

Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace en virtud de la selección que de dicho acto practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de la Corporación.

B. La materia

1. Como cuestión preliminar, considera la Sala indispensable precisar que, tratándose de la acción de tutela, no es de recibo exigir a quien acude a ese mecanismo exponer, rigurosamente, “el concepto de la violación” o invocar con exactitud el derecho que considera violado. El instrumento que el Constituyente de 1991 diseñó para la protección de los derechos constitucionales fundamentales difiere de otros procedimientos, caracterizados por la necesidad de observar determinada técnica o de cumplir estrictos presupuestos procesales, ya que, en la acción de tutela, predomina la informalidad en la medida en que de ella puede servirse “toda persona”, con absoluta prescindencia de cualquier tipo de cualificación.

Es evidente que el petente debe exponer las circunstancias fácticas que sirven de apoyo al amparo que pide y que, en cada caso concreto, el juez está llamado a desplegar la actividad necesaria para fijar los hechos, recurriendo, con ese objetivo, al mismo peticionario o a la autoridad demandada, en procura de obtener los informes pertinentes; pero de ello no se sigue que sea viable extender el rigor propio de otras ramas del derecho al campo de la tutela.

Es al juez a quien corresponde examinar y evaluar los hechos y, de conformidad con ese análisis serio y ponderado, resolver si concede o niega la protección, independientemente de que se haya o no expuesto un “concepto de la violación”. Aún más, es posible que el actor realice una mención equivocada del derecho que estima violado o que omita hacer la referencia, sin que ello constituya obstáculo para acometer el estudio de la solicitud.

La tarea del juez de tutela justamente estriba en escudriñar la situación que se le ha planteado y, como fruto de ese esfuerzo, puede otorgar la protección que se le pide, incluso por derechos no mencionados o en relación con los cuales el interesado haya dejado de indicar en qué consiste la vulneración que alega. Un entendimiento contrario al anterior implica resignar el importante papel que la Carta confiere a los jueces en materia de protección de los derechos constitucionales fundamentales, so pretexto de observar

ritualidades extrañas a la acción tutela que, se repite, es, de suyo, informal.

Aun cuando la Sala no encuentra razones para afirmar la violación del derecho al trabajo, en el evento que ahora ocupa su atención, no comparte el criterio prohijado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con el cual no era del caso entrar a analizar este aspecto por no haber señalado las accionantes “en qué hacen consistir el motivo de la violación de dicho derecho fundamental...”.

2. De otro lado, también se aparta la Sala del planteamiento del juez de primera instancia que limita los derechos fundamentales a los contemplados en los artículos 11 a 41 de la Constitución Política. A este respecto es oportuno recordar que los argumentos *sede materiae* y a rubrica son apenas criterios auxiliares en la labor de determinar la fundamentalidad de un derecho (Sentencia T-02 de 1992).

Por fuera del Capítulo primero del título segundo de la Carta Política, el Constituyente hizo mención expresa de los derechos fundamentales de los niños (art. 44 C.P.) y la Corte Constitucional ha encontrado otros derechos fundamentales, tal como sucede por ejemplo con el acceso a la justicia contemplado en el artículo 229 superior. (Sentencia T-08 de 1992). Además, en relación con el derecho a la paz, consagrado en el aludido capítulo primero, el decreto 2591 de 1991 estableció que la acción de tutela es improcedente para su protección (Art. 6 numeral 3o.).

También debe tenerse en cuenta que ciertos derechos de contenido económico y social y colectivos o del ambiente, pese a no ubicarse dentro de la categoría de los derechos fundamentales, en ocasiones, merced a las circunstancias de un caso específico, comparten la naturaleza de los fundamentales cuando su violación implica el desconocimiento de un derecho fundamental de aplicación inmediata, como sucede con la salud, la seguridad social o el medio ambiente en relación con la vida.

Por último, cabe puntualizar que la Constitución, en su artículo 94 dispone que la enunciación de los derechos contenidos en ella y en los convenios internacionales vigentes “no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

3. En cuanto atañe al derecho de petición, una vez más la Sala reitera que no se agota en la

posibilidad de dirigirse a las autoridades, en interés particular o general, sino que abarca la resolución del asunto llevado a conocimiento de la autoridad pública respectiva.

La Corte, por intermedio de sus diferentes salas de revisión, ha sido enfática en el sentido de precisar que la efectividad del derecho contemplado en el artículo 23 de la Carta más que en el primer momento, que supone la presentación de una solicitud, radica en un segundo instante que es el de la respuesta, de modo que el derecho de petición comporta la decisión real acerca de la inquietud formulada por el particular.

Ahora bien, no basta que la autoridad administrativa decida. La resolución del asunto, para que sea tal, debe producirse dentro de los términos que la ley contempla. No sólo la falta de respuesta viola el derecho de petición, un pronunciamiento tardío también lo conculca. Siempre que la autoridad esté imposibilitada para brindar una respuesta rápida, según las voces del artículo sexto del Código Contencioso Administrativo, debe informarlo al peticionario con expresa referencia de los motivos que justifican la tardanza y del momento en que se adoptará la decisión.

Tampoco es suficiente aducir cualquier argumento para entender que la autoridad ha acatado la obligación de resolver. La Corte Constitucional es clara en sostener que el derecho de petición entraña un concepto de decisión material y efectiva, de acuerdo con el cual la autoridad está avocada a abordar el fondo del asunto tratado, sin incurrir en respuestas evasivas que de nada sirven al peticionario. No significa lo anterior que en todo caso deban acogerse las pretensiones o inquietudes del solicitante adoptando una decisión necesariamente favorable a sus intereses; el pronunciamiento puede ser negativo pero, en todo caso, orientado a la resolución material del asunto, de manera tal que en verdad despeje la incertidumbre del solicitante.

La comunicación entre el peticionario y la administración resulta indispensable y ha de encontrarse garantizada a plenitud. A quien se dirige a la administración le asiste el derecho a estar informado sobre el trámite impartido a su solicitud y una vez producida la respuesta la administración no tiene motivo alguno para reservar el sentido de lo decidido y por ende, está en la obligación de enterar al peticionario. Los proyectos de resolución o de respuesta no satisfacen los requerimientos del derecho de petición, porque la resolución verdadera es aquella que trasciende el ámbito de la autoridad y es puesta en conocimiento del solicitante.

Con base en lo hasta aquí expuesto, la Sala estima que en el evento sub lite se produjo la violación del derecho de petición pues las entidades demandadas superaron, con amplitud, el término en que ha debido producirse una respuesta y pasaron por alto la obligación de mantener informadas a las peticionarias acerca del trámite de su petición. Una respuesta concreta sólo se obtuvo como consecuencia de la sentencia de primera instancia que concedió la tutela para la protección del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.

Es acertada, entonces, la decisión del juez de primera instancia puesto que la protección del derecho de petición que otorga la acción de tutela se limita a ordenar a la autoridad que responda la solicitud, cuando a ello no ha procedido oportunamente, mas no se extiende a fijar el contenido de la decisión que la autoridad administrativa debe adoptar, que es lo que erróneamente pretende el apoderado de las actoras al pedir, en el escrito de impugnación, una respuesta favorable, consistente en el “reconocimiento del derecho”. El eventual desacuerdo con lo decidido puede ventilarse en otras instancias y en ejercicio de otros medios de defensa judicial.

4. Llama la atención que el Consejo de Estado haya decidido revocar el fallo de primera instancia, aduciendo, para tal fin, la cesación de la actuación impugnada. La Sala estima que esa figura, prevista en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 no tiene operancia en este evento, y por lo tanto, es ineludible distinguir entre la cesación de la actuación impugnada que se genera durante el curso de la tutela y la cesación producida gracias a que la sentencia de primera instancia encuentra vulnerado un derecho y opta por conceder el amparo. La primera hipótesis corresponde cabalmente a la preceptiva del artículo en comento y, cuando ello ocurra, a esa preceptiva debe atenderse el juez. La segunda hipótesis no encaja dentro del supuesto de esa norma y, en consecuencia, frente a la sentencia favorable pronunciada en primera instancia, el fallador de segunda no cuenta con opciones distintas a modificarla y a confirmarla o revocarla total o parcialmente, según corresponda.

El argumento del Consejo de Estado no es valedero y, si estaba de acuerdo, como parece estarlo, con lo decidido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha debido confirmar la sentencia impugnada, pues para proceder a revocarla, como lo hizo, se requerían razones diferentes a la que acogió, dado que el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 no era

aplicable.

Se revocará la sentencia de segunda instancia y recibirá confirmación la proferida en primera instancia, por las razones expuestas en esta providencia.

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera, el quince (15) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995) y en su lugar CONFIRMAR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y en cuanto concedió la tutela del derecho de petición, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda- Subsección B, el veinticinco (25) de mayo del mismo año, dentro del asunto de la referencia.

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

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General