

T-439-95

Sentencia No. T-439/95

DERECHOS FUNDAMENTALES-Principales por naturaleza

Cabe recordarle a la autoridad renuente que la Constitución, que juró cumplir y defender al tomar posesión del cargo que hoy ocupa, funda la organización republicana del Estado colombiano en “el respeto de la dignidad humana”, consagra como fin estatal la efectividad de los derechos y encarga a las autoridades de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades...”. Así las cosas, el ejercicio de un derecho no puede, bajo ninguna circunstancia, estimarse por una autoridad, vinculada a la Constitución y a las leyes, como un asunto accesorio y de escasa o nula trascendencia porque, son, precisamente, las autoridades de la república las llamadas a velar, de manera primordial, por la efectividad de las prerrogativas reconocidas a los asociados.

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

Tratándose del derecho de petición lo que la Carta impone es una solución pronta y cuando la autoridad deja vencer el término previsto legalmente sin generarla, desatiende una obligación de raigambre constitucional e incurre en la violación del derecho, que se torna más evidente en la medida en que avanza el tiempo y la autoridad persiste en desconocer el requerimiento del particular. La Corte estima que “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”.

REF: Expediente No. 76383

Acción de tutela presentada en contra del alcalde municipal de Purísima (Córdoba)

Actor:

Senen Antonio Valencia Montenegro

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Santafé de Bogotá D.C., septiembre veintinueve (29) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los Honorables Magistrados VLADIMIRO NARANJO MESA, JORGE ARANGO MEJIA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de tutela de la referencia, proferidas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Purísima (Córdoba) el treinta (30) de mayo de mil novecientos noventa y cinco, en primera instancia, y por el Juzgado Penal del Circuito de Lorica (Córdoba) el diez (10) de julio del mismo año, en segunda instancia.

I. ANTECEDENTES

A. La solicitud

El dieciséis (16) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995), actuando mediante apoderado, el señor Senen Antonio Valencia Montenegro presentó una acción de tutela ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Purísima (Córdoba), en contra del señor Gecsy Casarrubia Arteaga, alcalde municipal, con el fin de que se le ordene resolver una petición que el actor presentó el día veintinueve (29) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Señala el actor que, en la última fecha, solicitó al señor alcalde municipal el reconocimiento y pago de sus prestaciones sociales sin que la autoridad haya producido la respuesta que el artículo 23 de la Constitución dispone.

Indica el peticionario que, según el Decreto 797 de 1994, los contratos de trabajo entre el Estado y sus servidores se consideran suspendidos por el término de noventa (90) días, contados a partir de la fecha en que se haga efectivo el despido o el retiro del trabajador,

término dentro del cual las respectivas entidades deberán efectuar el reconocimiento y pago de los correspondientes salarios, prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar.

B. Actuación procesal

El Juzgado Promiscuo Municipal de Purísima (Córdoba) oyó en declaración al señor Gecsy Casarrubia Arteaga, quien manifestó no tener conocimiento de la petición porque en la fecha en que fue presentada no desempeñaba el cargo de alcalde municipal.

En diligencia de Inspección judicial practicada en la Secretaría de la Alcaldía Municipal se verificó la existencia de los decretos 024 de junio 30 de 1992 y 104 de noviembre 4 de 1994, por medio de los cuales se nombró y se declaró insubsistente, respectivamente, al señor Senen Antonio Valencia Montenegro en el cargo de Director de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica (UMATA).

La Secretaria de la Alcaldía Municipal certificó, a solicitud del Juzgado, que “la petición formulada por el señor SENEN VALENCIA MONTENEGRO, fechada en diciembre 29 de 1994, no fue contestada por el Alcalde en ese entonces Dr. Jaime Anaya Llorente”.

C. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Promiscuo Municipal de Purísima (Córdoba), mediante sentencia de mayo treinta (30) de mil novecientos noventa y cinco (1995), decidió tutelar el derecho fundamental de petición y ordenó al Alcalde de ese municipio resolver la petición presentada, en el término de cuarenta y ocho (48) horas.

Se refirió el despacho judicial al derecho de petición y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el mismo y luego de analizar las pruebas recaudadas concluyó que el alcalde municipal omitió la respuesta debida a la solicitud formulada por el actor.

Consideró el fallador de primera instancia que no es procedente la acción de tutela para ordenar el reconocimiento y liquidación de las prestaciones reclamadas por existir, en el caso concreto, otro medio de defensa judicial ya que “el accionante puede recurrir a las acciones civiles pertinentes (proceso ejecutivo) para conseguir que se le cancelen las prestaciones sociales...”

D. La impugnación

El alcalde municipal de Purísima (Córdoba) impugnó el fallo de primera instancia y para tal efecto sostuvo que la petición no fue resuelta por las “razones sencillas y obvias de estar apenas recibiendo la administración y como se sabe es difícil avocar en forma inmediata el conocimiento de situaciones que para entonces eran secundarias”.

Consideró el demandado que en este caso ha operado el silencio administrativo negativo “por lo que se deduce que el accionante debió ejercer la acción administrativa correspondiente ante el Tribunal respectivo y no ante su despacho como acción de tutela”.

Según el impugnante la orden proferida por el Juzgado de primera instancia se produjo “a cuatro meses de cumplida la condición del artículo 6 del Código Contencioso administrativo, por lo que a la fecha mayo 30, antecediendo cuatro meses (abril a enero) no se ve el peligro o la inminencia de violentar un derecho constitucional fundamental por las razones ya expuestas en su fallo y argumentada en el decreto 2591 de 1991 de contar con procedimientos y vías contenciosas expeditas en materia administrativa laboral”.

E. La sentencia de segunda instancia

El Juzgado Penal del Circuito de Lórica (Córdoba), por sentencia de julio diez (10) de mil novecientos noventa y cinco (1995), resolvió revocar “en todas y cada una de sus partes el proveído atacado de fecha mayo treinta de la presente anualidad por el Juzgado Promiscuo Municipal de Purísima...”.

Estimó el despacho judicial que “El A-quo después de un desprevenido análisis de la petición prestacional social decidió acertadamente no allanarse a ese petitum atendiendo a que existía la vía contencioso administrativa para el incoamiento de dicha petición”.

En cuanto al derecho de petición el fallador de segunda instancia consideró que la xeroscopia no autenticada de la solicitud, que obra en el expediente, carece de valor probatorio.

Señaló el juzgado que las copias tienen el mismo valor probatorio del original “cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de

oficina judicial, previa orden del juez”; cuando “sean autenticadas por notario público, previo cotejo del original o la copia autenticada que se le presente”, o “cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa”.

Así pues, en sentir del juzgador de segunda instancia “mal podríamos acolitar el criterio del A-quo avalando el documento en comento, por carecer, repetimos, de la autenticación de rigor”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. La competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las decisiones correspondientes al asunto de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso segundo, y 241, numeral noveno de la Carta Política, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 33, 34, 35 y 36 del decreto 2591 de 1991. Se procede a la revisión, en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado en la forma señalada por el reglamento de la Corporación.

B. La materia

1. El asunto a cuya revisión se procede, permite a la Sala reiterar la doctrina jurisprudencial que la Corte ha expuesto en múltiples pronunciamientos relativos al derecho de petición.

En sentencia No. T-054 de 1994 la Corporación se refirió al derecho contemplado en el artículo 23 de la Carta Política y puntualizó que:

“...comprende la posibilidad democrática de toda persona para presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular, y de obtener de aquellas pronta resolución. Tiene bien determinada la jurisprudencia de la Corte los alcances del derecho de petición, los cuales se concretan en dos sentidos: el uno consistente en la facultad otorgada a la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, mayor o menor, para formular sus peticiones ante las autoridades públicas y ahora, en el nuevo régimen

constitucional, ante las organizaciones privadas para obtener la garantía de sus derechos fundamentales; y el otro, el de obtener de los destinatarios de la petición una pronta respuesta a la misma...”(M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Y en reciente pronunciamiento, la Corte indicó:

“La posibilidad de presentar peticiones atañe a toda persona y es el presupuesto indispensable para obtener la pronta resolución del asunto sometido al conocimiento y a la decisión de la autoridad pública. Esta Corporación, en reiterados pronunciamientos, ha señalado que el derecho de petición no queda satisfecho con la simple recepción de las solicitudes y que su relevancia, como mecanismo que permite la comunicación entre los particulares y el poder público, no deriva primordialmente de esta etapa inicial sino de la solución que se brinde a la cuestión planteada.

La respuesta que le otorga verdadera eficacia al derecho de petición es aquella que, además de producirse oportunamente, aborda el fondo del asunto de que se trate; no es otro el sentido de la preceptiva constitucional que se refiere a la pronta resolución, indicando así que no basta un pronunciamiento que tocando de manera apenas tangencial las inquietudes del peticionario omita el tratamiento del problema, la duda o la dificultad expuestos en cada caso. Lo anterior no significa que en toda circunstancia la decisión deba acoger las pretensiones del solicitante; lo que se busca es que, cualquiera sea su sentido, la respuesta desate la materia de la petición” (Sentencia No. T-299 de 1995. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

2. En el caso que ahora se analiza, Senen Antonio Valencia Montenegro formuló una petición al Alcalde Municipal de Purísima (Córdoba) orientada a lograr el reconocimiento y pago de sus prestaciones sociales. La solicitud fue elevada por el actor el 29 de diciembre de 1994 y al momento de impetrar la acción de tutela habían transcurrido más de cuatro meses sin que la autoridad llamada a responder hubiese emitido el pronunciamiento que el artículo 23 superior exige.

Empero, la Corporación también ha sido enfática en rechazar ciertas razones que la administración suele aducir para justificar la desatención del deber de brindar oportuna

respuesta. Las deficiencias de personal, el volumen de los expedientes, el orden de las solicitudes o la reestructuración de los sistemas no son, en sentir de la Corte, motivos razonables, capaces de eximir a las autoridades de la obligación de resolver con prontitud que, por expreso mandato constitucional, a ellas atañe.

Aducir, como lo hace al actual alcalde municipal de Purísima (Córdoba), que la falta de respuesta obedece a que la petición se elevó durante el período del burgomaestre anterior y que, por lo mismo, no tuvo tiempo de asumir en forma inmediata el conocimiento de situaciones que, según sus palabras, al posesionarse “eran secundarias”, lejos de justificar la negligencia en que incurre, constituye prueba palmaria de la violación que el actor alega y del escaso interés que le merecen al demandado los derechos del administrado, considerados, por él, como cuestiones apenas “secundarias”.

Cabe, entonces, recordarle a la autoridad renuente que la Constitución, que juró cumplir y defender al tomar posesión del cargo que hoy ocupa (art. 122 C.P.), funda la organización republicana del Estado colombiano en “el respeto de la dignidad humana” (art. 1 C.P.), consagra como fin estatal la efectividad de los derechos y encarga a las autoridades de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades...” (art. 2 C.P.).

Así las cosas, el ejercicio de un derecho no puede, bajo ninguna circunstancia, estimarse por una autoridad, vinculada a la Constitución y a las leyes, como un asunto accesorio y de escasa o nula trascendencia porque, son, precisamente, las autoridades de la república las llamadas a velar, de manera primordial, por la efectividad de las prerrogativas reconocidas a los asociados.

Nada justifica, en consecuencia, que el alcalde municipal de Purísima (Córdoba) después de una demora de cinco meses, transcurridos durante su período, pretenda restarle importancia al derecho ejercido por el ciudadano Valencia Montenegro argumentando, en el escrito de impugnación, que el paso del tiempo es indicativo de la ausencia de vulneración.

En contra de lo que cree el demandado, tratándose del derecho de petición lo que la Carta impone es una solución pronta y cuando la autoridad deja vencer el término previsto legalmente sin generarla, desatiende una obligación de raigambre constitucional e incurre en la violación del derecho, que se torna más evidente en la medida en que avanza el tiempo y

la autoridad persiste en desconocer el requerimiento del particular.

El simple paso del tiempo no convalida la afectación del derecho ni reduce sus efectos nocivos, sino que los agrava y corrobora la violación cometida que tampoco resulta saneada merced al silencio administrativo en el que pretende escudarse el burgomaestre. Al respecto es oportuno recordar el criterio de la Corte:

“De acuerdo con lo manifestado, 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 aquél 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.) (Sentencia No. T-242 de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

La Corte estima que “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”.

Pese a que de lo hasta aquí esbozado se deduce con absoluta claridad que la petición que

motivó la acción de tutela fue presentada y que no obtuvo respuesta, ya que fuera de la afirmación del actor constan en el expediente las manifestaciones de la autoridad demandada que, al pretender excusar su propia incuria, admite no haber considerado la solicitud, el juez de segunda instancia, consideró que no procedía conceder el amparo pedido porque la fotocopia de la petición elevada carece de la autenticación que, en su sentir, es imprescindible.

Omitió el señor Juez Penal del Circuito de Lórica (Córdoba) la apreciación conjunta de todos elementos que obran en autos y con base en una estimación parcial desechó, en forma errónea, la tutela impetrada.

Un examen cuidadoso de la totalidad del material conduce a demostrar, fehacientemente y sin el mayor esfuerzo, que la solicitud fue presentada y que pasados cinco meses no había sido resuelta; así lo afirma el alcalde municipal en el escrito de impugnación y así se desprende del material probatorio que el fallador de primera instancia acopió y dentro del cual aparece la constancia expedida por la secretaria de la alcaldía, el día treinta de mayo de 1995, en la que se certifica que "...la petición formulada por el señor SENEN VALENCIA MONTENEGRO, fechada diciembre 29 de 1994, no fue contestada por el Alcalde en ese entonces Dr. Jaime Anaya Llorente".

El señor Juez Penal del Circuito de Lórica contaba con suficientes pruebas demostrativas de la vulneración del derecho, debido a que los hechos estaban demostrados, entre otras pruebas, por la afirmación de la propia autoridad demandada.

Por último, la Sala considera acertado el criterio del juez de primera instancia al no acceder a la solicitud del actor enderezada a obtener el pago de las prestaciones que, según afirma, se le adeudan. Sobre el particular la Corte ha dicho que "La acción de tutela no fue organizada por el constituyente para amparar derechos de rango legal. Lo que implica que el juez de tutela se encuentra sin competencia para abordar la revisión de la titularidad de los derechos reconocidos en la ley, haciendo adecuaciones normativas de los supuestos de hecho en que se encuentra el interesado, o evaluando las pruebas que para determinar los mismos, presente quien aspire a la declaración de su derecho (Sentencia No. T- 054 de 1994. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión de

Tutelas, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Lórica (Córdoba) el diez (10) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995) y en su lugar CONFIRMAR la proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Purísima (Córdoba) el treinta (30) de mayo del mismo año, por medio de la cual se tuteló el derecho fundamental de petición al señor SENEN ANTONIO VALENCIA MONTENEGRO y se ordenó al Alcalde Municipal de Purísima (Córdoba) que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas procediera a dar contestación “al escrito de fecha 29 de diciembre de 1994”.

SEGUNDO. LIBRENSE, por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado Ponente

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General