

Sentencia T-625/01

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general sobre controversias contractuales

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución equivale a quince días mientras legislador fija término distinto

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Deber de resolver la solicitud

Referencia: expediente T-424100. Acción de tutela interpuesta por Jaime Ossa Artunduaga contra la Alcaldía Municipal de Leticia (Amazonas).

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., catorce (14) de junio de dos mil uno (2001).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRAN SIERRA dicta la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de instancia adoptados por los Juzgados Segundo Penal Municipal y Penal del Circuito de Leticia (Amazonas), en virtud de la acción de tutela promovida por el ciudadano Jaime Ossa Artunduaga contra la Alcaldía Municipal de Leticia.

I. ANTECEDENTES.

Del texto de la demanda y sus anexos se extracta que el accionante JAIME OSSA ARTUNDUAGA suscribió el Contrato de Suministro No. 062, de 21 de marzo de 2000, con la Alcaldía de Leticia, respecto de un equipo topográfico (tehodolito), cuyo valor (\$6'000.000,00) no le fue cancelado oportunamente, por lo cual, los días 23 de mayo, 31 de

julio y 12 de octubre del mismo año, el contratista le envió escritos al Alcalde reclamando el pago sin que el funcionario le respondiera a tales solicitudes, por lo cual interpuso acción de tutela por la violación al derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política.

El accionante acompañó a su demanda fotocopias de los escritos mediante los cuales reclamó al Alcalde de Leticia que lo tuviera en cuenta para “la cancelación por la venta de un theodolito a la Alcaldía”.

II. LOS FALLOS OBJETO DE REVISION.

1. Primera Instancia.

El Juzgado Segundo Penal Municipal de Leticia, en sentencia de 21 de noviembre de 2000, resolvió “Denegar la acción de tutela” por las siguientes razones:

“La parte actora solicita se le conceda tutela a fin de reclamos (sic) el pago de un contrato por compra de un mueble maquinaria theodolito. Se pregunta el Despacho, cuál es el derecho fundamental que se ha vulnerado por parte de la Alcaldía, ninguno. Queda al petente como guía para reclamar el pago de la obligación a su favor en contra del accionado por la vía ordinaria ya que así lo indica la naturaleza de la acción de tutela, ya que ésta es únicamente subsidiaria o residual, siendo así que el accionante dispone de ese otro medio de defensa la ya indicada lo que hace improcedente en este preciso caso la acción de tutela.

“Ante el incumplimiento de la administración local corresponde adelantar un proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo tal y como fue expuesto por el Consejo de Estado en Sala Plena en auto de Noviembre 29 de 1994 expediente S- 414... Aplicado eso al presente caso salta a la vista que la vía indicada para que la Alcaldía cumpla con dicha obligación es ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; por lo que no está llamada a prosperar la pretensión de amparo o tutela del accionante y en tal sentido se decidira (sic)”

2. Impugnación.

El accionante JAIME OSSA ARTUNDUAGA recurrió el fallo en los siguientes términos:

“De los tres (3) folios que integran el fallo se resalta:

“En el aparte de DERECHO INVOCADO, se aduce que el solicitado como derecho violado es el Art. 6 del C. C. A., el cual riñe con la realidad pues el que se considera violado es la NORMA SUPREMA contenida en el art. 23 de la C. N.

“El Despacho no se de dónde sacaría que yo estoy solicitando el PAGO DE UN CONTRATO. De los documentos que integran mi petición se observa plenamente que la TUTELA va dirigida al restablecimiento de mi derecho de petición el cual me fue flagrantemente violado al no obtener respuestas de mis cartas por el ente municipal.

“Repito NO ACUDI a la tutela para que me ventilen las circunstancias que rodean la contratación. Acudí para que mediante esta acción se ordene al Alcalde dar las explicaciones del porqué no contestó mis peticiones y dichas manifestaciones deben estar lógicamente fundamentadas. No se trata de contestar porque no o porque sí, sino que dicha contestación debe estar dirigida al restablecimiento de mis derechos”. (Mayúsculas originales).

Seguidamente, el impugnante citó apartes de la Sentencia de la Corte Constitucional T-242, de 23 de junio de 1993, relacionada con el derecho de petición y el silencio administrativo negativo.

Encontrándose el expediente en el Juzgado de segunda instancia, el accionante dirigió memorial al Juez en el que insistió en que había solicitado al Alcalde de Leticia mediante tres “cartas” el pago del elemento de topografía que vendió al municipio, sin que las respondiera, haciéndole énfasis en una de ellas en la difícil situación económica por la que atravesaba. El peticionario anexó fotocopias de facturas por pagar expedidas por el Banco Agrario de Colombia por una obligación vencida, del municipio de Leticia por impuesto predial, de la Empresa de Energía del Amazonas y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones.

2. Segunda Instancia.

El Juzgado Penal del Circuito de Leticia, en sentencia de 19 de diciembre de 2000, resolvió:

“PRIMERO: REVOCAR el fallo tutelar de instancia impugnado, siendo actor el señor JAIME OSSA ARTUNDUAGA y accionada la Alcaldía Municipal-Representada por el señor JOHN ALEX BENJUMEA MORENO.

“SEGUNDO: Amparar el derecho tutelable, solicitando a la Alcaldía cancele el precio de las deudas más intereses moratorios e indexación, en 5 días.”

Como sustento de esas determinaciones, el a quem consideró:

“En primer lugar parecería que no hay lugar a la aplicación del mecanismo de amparo en el sub lite. Empero, hemos de observar del tema probandum, que verdaderamente el actor se encuentra en condiciones económicas cercanas a la indigencia, pues son las deudas existentes múltiples y los compromisos a cumplir necesariamente afectan su capacidad económica de subsistencia, lo cual incide en la supervivencia, el nivel de vida y aún la vida misma del petente y su familia.

” En nuestra práctica amparatoria siempre seguimos los prudentes, sabios y acertados decisorios de la H. Corte Constitucional cuando se afectan garantías insertas en el Art. 53 de la C. P. el cual desde vieja data esta magna Corporación categorizó a nivel fundamental cuando concurrentemente afecta el derecho a la vida, como en el caso sub examine y en ese orden de ideas despacharemos favorablemente este tutelar, ya que sabido es que la Alcaldía ha tenido facilidad presupuestal y de pago para cancelar la obligación y no se justifica que a posteriori aduzca la no conveniencia o utilidad del equipo contratado, lo que indica la imprevisión y ausencia de planeación, entre otros aspectos. La demora prolongada en el pago, iteramos, ha perjudicado ostensiblemente el actor.

” Se sabe que el derecho de (sic) la vida es el más importante protegido por el Constituyente. Al no pagar oportunamente la Administración, también se afectó el ius petitum, también fundamental. Por extensión se afectaron derechos familiares, también protegidos Constitucionalmente.

“Por todo lo anterior se despachará favorablemente el amparo incoado, ordenando a la Alcaldía cancele la deuda en término perentorio, con todo lo anterior se revoca el fallo de instancia, incluimos intereses moratorios e indexación”.

III. CONSIDERACIONES Y DECISION DE LA CORTE.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos antes reseñados.

2.- La Materia. Reiteración de jurisprudencia.

Ha sido constante y reiterativo el criterio de la Corte Constitucional a través de sus diversas Salas de Revisión de Tutelas, acerca de la improcedencia de la acción para dirimir controversias contractuales, como también lo ha sido respecto de la vulneración del derecho de petición cuanto una autoridad pública omite responder oportunamente una solicitud respetuosa que se le haya formulado, sin que se justifique o enerve la violación del derecho por la configuración del silencio administrativo.

Al respecto, en sentencia T-638, de 28 de noviembre de 1997, con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, se puntualizó:

“2. Los conflictos contractuales son de rango legal y no constitucional.

“El asunto subexámene se relaciona varias doctrinas en las cuales la Corte Constitucional ha sido sólida y reiterativa: la primera tiene que ver con el escenario propicio para resolver las diferencias suscitadas con motivo del cumplimiento de un contrato, como es el caso que se plantea. Al respecto la Corte sostuvo en sentencia T-164 de 1997, recientemente reiterada en la T-340 del mismo año sostuvo lo siguiente:

‘Empero, no significa lo anterior que los derechos surgidos de un contrato adquieran el carácter de constitucionales fundamentales y que los conflictos contractuales sean de naturaleza constitucional. Así lo ha entendido la Corte al indicar que “el derecho fundamental objeto de una acción de tutela debe corresponder a una consagración expresa y positiva efectuada directamente por el Constituyente que decide reservar ámbitos de la persona de la intromisión estatal o establece prestaciones o garantías que se incorporan como situaciones activas de poder de los sujetos oponibles al mismo. No tienen ese origen y mal puede pretender conferírseles ese carácter, las situaciones subjetivas activas o pasivas derivadas

de la concesión recíproca de facultades que intercambian entre sí las partes de un contrato y que constituyen su contenido'.

“Quiero ello significar que en principio, la pretensión del actor, por involucrar el cumplimiento de un contrato de suministro, no puede ventilarse en sede de tutela, por no ser el juez constitucional el encargado de ventilar los conflictos presentados en torno a las diferencias contractuales.

” 3. Pronta resolución del Derecho de Petición

” Ahora bien, lo que sí es evidente en el expediente, es que ante una autoridad pública se elevó un derecho de petición y este no ha sido contestado. La instancia supone que el actor tiene otras vías para hacer su cobro, y ello no se niega, pero la solicitud hecha a la administración está vigente, no se ha respondido y para la fecha de presentación de la tutela habían transcurrido tres meses sin saber qué suerte corrió. La administración debe producir una respuesta, positiva o negativa pero que resuelva el fondo de lo pedido.”

Acerca del derecho de petición también se ha precisado constantemente:

” Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza, alcance e importancia de este derecho fundamental, cuyo núcleo esencial puede concretarse en dos aspectos: i) en una pronta respuesta por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud y, ii) en una respuesta de fondo a la petición planteada, sin importar que la misma sea favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.

” Ha de entenderse, entonces, que existe vulneración del núcleo esencial de este derecho, cuando la entidad correspondiente no emite una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de “pronta resolución”, o, cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada, al no dar una solución de fondo al asunto sometido a su consideración.

(...)

” Dentro de este contexto, ha de entenderse que mientras el legislador no fije un término distinto al señalado en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a las solicitudes elevadas a la administración para determinados casos o en forma general,

los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de quince (15) días establecido en esta norma. Término que, tal como se ha indicado en algunos pronunciamientos de esta Corporación, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado de forma excepcional, cuando la administración, en razón de la naturaleza misma del asunto planteado, no pueda dar respuesta en ese lapso, evento en cual así habrá de informárselo al peticionario, indicándole, además de las razones que la llevan a no responder en tiempo, la fecha en que se estará dando una contestación que satisfaga el segundo aspecto del derecho de petición, cual es la respuesta de fondo. Término éste que ha de ser igualmente razonable". ?

"...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.

"... 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.

” Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración -que precisamente no se ha producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario-, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el interesado quede expósito -en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad-, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

“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” ?.

3.- El caso concreto.

Tanto el juez de primera instancia como el de segundo grado oficiosamente le confirieron a la solicitud de amparo un alcance que no tenía y que no era el pretendido claramente por el accionante. En otros términos, dejaron de lado protección del derecho de petición para referirse a lo solicitado por actor a la autoridad pública accionada, es decir, a la “materia” de

la petición que éste reiteradamente hiciera a la Alcaldía de Leticia, pese a lo cual el primero negó la tutela y el segundo la concedió.

No encuentra la Sala justificación a la conducta del fallador de primer grado, en la medida en que el accionante fue supremamente claro en reseñar en la demanda que en tres oportunidades se dirigió por escrito al Alcalde Municipal para solicitarle “la cancelación del Contrato”, es decir, el pago del aparato de topografía que suministró al municipio, anexando a la demanda copias de esas tres peticiones. Pero además, al referirse a los “fundamentos constitucionales de los derechos violados”, el actor hizo expresa referencia al derecho de petición en el sentido de que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener pronta resolución. No obstante, en abierta contradicción con el contenido de la demanda y la pretensión que lógicamente debía deducirse, el juez interpretó que se trataba del incumplimiento de un contrato frente al cual el peticionario tenía otro medio de defensa judicial.

Y mucho menos puede justificarse el proceder del juzgador de segunda instancia, cuando decide tutelar derechos tales como los del trabajo, la vida y “derechos familiares, también protegidos Constitucionalmente”, en modo alguno invocados por el actor en la demanda, edificando la violación del derecho de petición en que la administración no pagó oportunamente, pasando deliberadamente por alto que el accionante, al sustentar la impugnación, fue claro, enfático y reiterativo al cuestionar la sentencia de primera instancia porque: “El Despacho no se de dónde sacaría que yo estoy solicitando el PAGO DE UN CONTRATO. De los documentos que integran mi petición se observa plenamente que la TUTELA va dirigida al restablecimiento de mi derecho de petición el cual me fue flagrantemente violado al no obtener respuestas de mis cartas por el ente municipal. Y Agregó: “Repito NO ACUDI a la tutela para que me ventilen las circunstancias que rodean la contratación. Acudí para que mediante esta acción se ordene al Alcalde dar las explicaciones del porqué no contestó mis peticiones y dichas manifestaciones deben estar lógicamente fundamentadas”.

Es cierto que el accionante allegó al diligenciamiento documentos con los cuales pretendió demostrar la grave crisis económica por la que atravesaba y los perjuicios que se le estaban causando por el no pago del dinero que le adeudaba la autoridad pública accionada, como también es verdad que en las tres solicitudes elevadas ante el Alcalde el señor OSSA

ARTUNDUAGA le pidió que lo tuviera en cuenta para el pago del elemento de topografía suministrado. Empero, esa situación no podía llevar al juez de segundo grado a ignorar cuál era el objetivo de la solicitud de amparo formulada y proceder en la forma como lo hizo, confiriéndole a la acción de tutela un alcance que no tiene para esos eventos y respecto del cual la Corte Constitucional ha sido reiterativa en determinar su improcedencia.

En consecuencia, la Sala Novena de Revisión concederá la tutela respecto del derecho fundamental de petición efectivamente vulnerado al accionante y en forma reiterada por la Alcaldía Municipal de Leticia, Amazonas, por lo cual se ordenará al Alcalde Municipal de esa ciudad que, dentro del perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación personal de esta providencia, si no lo hubiere hecho, responda al ciudadano JAIME OSSA ARTUNDUAGA, las reiteradas peticiones sobre la “cancelación del contrato No. 062 de 2000”, con lo cual se revoca el fallo de primera instancia y queda sin efecto alguno lo decidido por el a-quem.

4. Otra determinación.

Considera la Sala Novena de Revisión que la conducta de los jueces de primera y segunda instancia en este caso amerita ser investigada tanto penal como disciplinariamente, puesto que, como se destacó en precedencia, las decisiones que adoptaron los funcionarios judiciales desatendieron abiertamente el verdadero objeto de la demanda de tutela. En consecuencia, se compulsarán copias del expediente para ante las autoridades respectivas.

I. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero: CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición al accionante JAIME OSSA ARTUNDUAGA, vulnerando por la Alcaldía Municipal de Leticia (Amazonas), con lo cual se REVOCA la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Segundo Penal Municipal y

queda sin efecto alguno lo resuelto por el Juzgado Penal del Circuito de dicha ciudad en segunda instancia.

Segundo: ORDENAR, en consecuencia, al Alcalde de Leticia (Amazonas) que, dentro del perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación personal de esta providencia, responda al ciudadano JAIME OSSA ARTUNDUAGA, si no lo hubiere hecho, las reiteradas peticiones sobre la “cancelación del contrato No. 062 de 2000”, formuladas por escrito los días 23 de mayo, 31 de julio y 12 de octubre de 2000.

Tercero: ORDENAR que, por la Secretaría General de la Corporación, se compulsen sendas copias del expediente con destino a la Unidad de Fiscalía Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, y a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del mismo departamento, con el fin de que se investigue la conducta de los Jueces Segundo Penal Municipal y Penal del Circuito de Leticia, por las razones indicadas en la parte motiva de la presente sentencia.

Cuarto: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

e Sentencia SU-562 de agosto 4 de 1999, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

e Cfr. sentencias T-606 de 1996, T-072, T-171, T-22, T-299 y T-398 de 1997, T-307 d