

Sentencia T-656/02

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Respuesta de fondo, clara y precisa

DERECHO DE PETICION-Término para resolver

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

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por cuanto ya se recibió respuesta a la petición

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-575642

Acción de tutela instaurada por Daniel De Narváez McAllister contra la Dirección General Marítima – DIMAR.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., quince (15) de agosto de dos mil dos (2002).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 23 de noviembre de 2001 y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 6 de marzo de 2002.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo

Daniel De Narváez McAllister interpuso acción de tutela contra la Dirección General Marítima - DIMAR, por considerar que dicha entidad le ha vulnerado su derecho fundamental de petición.

El solicitante el 26 de mayo de 1998, presentó ante la Dirección General Marítima una denuncia de la ubicación de dos especies náufragas ubicadas en los Cayos de Serranilla, Archipiélago de San Andrés y Providencia. Dicha denuncia fue rechazada por la entidad accionada

aduciendo que debía obtener permiso de exploración en la búsqueda de antigüedades náufragas.

Ante esta negativa el señor De Narváez el 19 de mayo de 1999, solicitó a DIMAR le informara si los restos de los 1.300 o más humanos que perecieron ahogados con todos sus bienes muebles, objetos, artefactos, joyas, etc., yacientes dentro de las naves la noche del 6 de noviembre de 1605 forman parte del patrimonio arqueológico por él denunciado el 26 de mayo de 1998.

Solicitó también explicación acerca del artículo 6 de la Ley 397 de 1998 por cuanto en su sentir ésta no es acorde con las funciones de la Dirección General Marítima, así como la indicación de la normatividad legal en que se fundamenta la entidad para afirmar en la comunicación 2318 del 12 de mayo de 1999 que a DIMAR “sólo le corresponde lo relativo a la exploración búsqueda, remoción y rescate de antigüedades náufragas en su jurisdicción y de acuerdo con sus funciones, más no lo relativo al patrimonio arqueológico al que alude el artículo 6 de la Ley 397 del siete (7) de agosto de 1997.”

El 20 de mayo 1999 el señor De Narváez presentó un nuevo escrito a la entidad accionada en el que solicita se le informe “en cual fundamento jurídico o normativa legal se sustenta el argumento expuesto por usted en su numeral No. 5 de su oficio No. 2318 del 12 de mayo del presente ya que el Decreto 2655 de 1988 conocido como el Código de Minas claramente contradice su planteamiento y desautoriza su requerimiento de autorizar usted mi prospección geológico-minera.±. Ambas peticiones fueron radicadas el 20 de mayo de 1999.

El 25 de noviembre de 1999 presentó ante la Procuraduría General de la Nación una queja donde señala que sus peticiones no han sido contestadas por la entidad accionada.

El 14 de enero de 2000 presentó a DIMAR un escrito donde reitera que sus peticiones de mayo 19 y 20 de 1999, después de 8 meses no han sido contestadas, a pesar de haberse vencido el término legal para haber proferido la respuesta.

La Procuraduría General de la Nación mediante oficio 3121 de junio 13 de 2001, le informó que “además de las comunicaciones anteriormente señaladas obran otras dentro del expediente que demuestran que la DIMAR respondió cada una de las peticiones presentadas por el ingeniero Daniel De Narváez McAllister”, por lo anterior, se decretó el archivo de la investigación preliminar que se había iniciado con ocasión de la queja presentada por el actor.

Para el accionante sus peticiones radicadas el 20 mayo de 1999 no le han sido resueltas por parte de la Dirección General Marítima, por lo cual

considera que se ha vulnerado su derecho de petición y en consecuencia solicita que el juez de tutela ordene a la entidad accionada dar respuesta a sus cuestionamientos.

2. Posición de la entidad accionada

La Dirección General Marítima, una vez notificada de la iniciación del trámite de tutela solicitó denegar la acción impetrada por cuanto esa entidad dio respuesta oportuna y concreta a cada una de las múltiples peticiones que ha presentado el señor De Narváez.

Trajo a colación sobre este punto el contenido del auto del 31 de mayo de 2001 proferido por el Procurador General de la Nación mediante el cual ordenó el archivo de las diligencias preliminares iniciadas en razón de la queja presentada por el actor, providencia disciplinaria en la cual se resalta que la Dirección General Marítima atendió y dio respuesta a todas sus solicitudes.

Así mismo, hizo referencia a dos autos de la Sala Civil Familia Agraria del Tribunal Superior de Cundinamarca donde se tramitó otra acción de tutela instaurada por Daniel De Narváez contra DIMAR, en las cuales se negó el incidente de desacato que presentó el actor, por asunto similar al que ahora se promueve.

Consideró que si las respuestas dadas por la Dirección General Marítima al actor no lo han satisfecho, no significa que la respuesta no haya sido otorgada, y por ello el punto de debate no es la violación del derecho de petición sino una discrepancia del accionante con los términos de las respuestas suministradas.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Primera instancia

Mediante sentencia del 23 de noviembre de 2001 la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá D.C., denegó la solicitud de amparo por considerar que de las pruebas documentales obrantes en el expediente se pudo advertir que la Dirección General Marítima ha contestado de forma razonable, adecuada y de fondo lo solicitado por el demandante y que asunto diferente es que dichas respuestas hayan sido adversas a sus intereses.

3.2. Impugnación

La sentencia proferida por el a-quo fue impugnada por el actor, por cuanto en su sentir, no es cierto que la entidad accionada haya dado respuesta a sus peticiones radicadas el 20 de mayo de 1999.

Considera que prueba incontrovertible de su inconformidad es el oficio 3999 de agosto 8 de 2001 expedido por la Dirección General Marítima dirigido a la Procuraduría General de la Nación en el cual se dice ¡°...revisado el archivo general de esta Dirección en el lapso comprendido entre la segunda quincena de mayo de 1999 hasta la segunda quincena de mayo de 2000, no se ha encontrado respuesta a los derechos de petición presentados por el Señor Daniel De Narváez McAllister de fecha 19 y 20 de 1999.¡±

Así, en su sentir se constata la violación del derecho fundamental invocado y en consecuencia solicita se revoque la sentencia.

3.3. Segunda instancia

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 6 de marzo de 2002, confirmó la sentencia de primera instancia, al considerar que de la información y documentos aportados al expediente por la entidad accionada no existe duda

que las peticiones del actor fueron resueltas en los términos del Código Contencioso Administrativo y además que ni siquiera existió mérito para que la Procuraduría General de la Nación iniciara investigación disciplinaria por la supuesta omisión de respuesta a las solicitudes del actor.

Concluye que si las peticiones fueron resueltas mediante los oficios 2377 del 3 de junio y 6278 del 10 de diciembre de 1999, no existe vulneración del derecho constitucional fundamental invocado y que distinto es que el peticionario esté inconforme con su contenido, lo que en manera alguna significa transgresión al derecho de petición.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Problema jurídico

Procede esta Sala de Revisión a determinar si en el presente caso se ha violado el derecho de petición del actor con la conducta de la Dirección General Marítima – DIMAR.

2. El contenido y alcance del derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

En cumplimiento de la competencia atribuida por la propia Carta Política esta Corporación ha construido a través de innumerables pronunciamientos una doctrina constitucional acerca del contenido esencial, ejercicio y alcance del derecho fundamental de petición.

Ha sido constante el tratamiento que a esta garantía fundamental le han brindado las diferentes Salas de Revisión de esta Corte y ello por su cotidiana violación generada por el incumplimiento de los deberes que el ordenamiento constitucional impone a todos los servidores públicos dentro de los cuales se encuentra el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución como fin esencial del Estado.

A partir del análisis del contenido del artículo 23 Superior la Corte Constitucional ha fijado las subreglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental. Sobre este particular en la sentencia T-1160A de 2001 se señaló:

“En un fallo reciente¹, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho

de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia²:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6” del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar

una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

En la sentencia T-1006 de 2001,⁴ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;⁵

k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.⁶

En esta oportunidad resulta relevante reiterar que conforme lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional la naturaleza del derecho de petición y, en particular su núcleo esencial, como derecho fundamental objeto de protección tutelar, es la certidumbre de que, independientemente del contenido de lo que se solicita, se obtenga una respuesta oportuna y eficaz, es decir, que resuelva en su fondo lo pedido por el particular.⁷

Por esa razón ha dicho esta Corte que el derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.⁸

3. Caso Concreto

Desde el 26 de mayo de 1998, el señor Daniel De Narváez McAllister presentó ante la Dirección General Marítima una denuncia de la ubicación de dos especies náufragas en los Cayos de Serranilla, Archipiélago de San Andrés y Providencia, la cual no fue aceptada por la

entidad.

A partir de esa respuesta, se han iniciado por parte de la entidad accionada múltiples actuaciones administrativas tendientes a resolver cada una de las inquietudes que por el rechazo de su solicitud ha formulado el accionante quien en esta ocasión, considera que sus dos solicitudes radicadas el 20 de mayo de 1999 aún no han sido resueltas.

En el expediente obran copias de los oficios 2537 de junio de 1998 en el cual se responde la solicitud del 26 de mayo del mismo año¹⁰ y de la comunicación 4676 del 23 de octubre de 1998 en la cual la entidad accionada se pronuncia respecto de lo pedido en escrito del 14 de octubre de 1998¹¹.

También aparecen los oficios números 2318 y 2319 del 12 de mayo de 1999, en los cuales se da respuesta a las solicitudes del actor del 19 de marzo y 22 de abril respectivamente¹². Así mismo, se encuentra el oficio 2321 de 1999 en el cual se atiende lo solicitado en petición del 28 de abril del mismo año¹³.

En el oficio 2733 del 3 de junio de 1999, la entidad accionada atiende a la solicitud del actor del 31 de mayo del mismo año, señalando que “los asuntos relativos al concepto previo de la Comisión de antigüedades náufragas, reconocimiento de su denuncia de antigüedades náufragas y lo referente al artículo 6 de la Ley 397 de 1998 fue atendido por la Dirección General entre otros en los siguientes oficios[2537, 4676, 2319 2318 y 2319]”¹⁴, es decir, los mismos temas de las peticiones radicadas el 20 de mayo de 1999.

Ante la insistencia del actor y de sus reiteradas peticiones la entidad en esa misma comunicación lo convocó para que asistiera a una reunión el 4 de junio de 1999, con el fin de conocer cualquier otra inquietud del accionante, en la cual por más de dos horas se resolvieron todas las inquietudes jurídicas y técnicas planteadas por el peticionario, según lo explica el Director General Marítimo a la Procuraduría General de la Nación en el oficio 2743 del 31 de mayo de 2000¹⁵.

A folio 55 del expediente, aparece una nueva petición presentada a través de apoderado por el señor De Narváez, para que se le reconozca como denunciante de la antigüedad náufraga

antes señalada, escrito en que se plantea nuevamente la discusión sobre la normatividad que regla la denuncia de antigüedades náufragas y se hacen otras consideraciones sobre el Decreto 2324 de 1984 y la Ley 397 de 1998, temas que fueron objeto de los cuestionamientos plasmados en las peticiones radicadas el 20 de mayo de 1999.

La Dirección General Marítima resolvió dicha petición el 10 de diciembre de 1999 mediante oficio 6278 de 1999¹⁶, brindando in extenso las explicaciones que el actor solicitó desde mayo de 1999. Por esta razón la Sala de Revisión considera que en el presente caso, si bien no existe una comunicación que formalmente exprese que se estén atendiendo las peticiones del actor radicadas el 20 de mayo de 1999, es incontrovertible que mediante los oficios 2733 del 3 de junio y 6278 del 10 de diciembre de 1999 la Dirección General Marítima dio al accionante de forma eficaz las informaciones por él solicitadas, con lo cual materialmente se garantizó su derecho fundamental de petición y ello por cuanto, la obligación del Estado no es acceder a las peticiones, sino resolverlas de fondo.¹⁷

Conforme a lo anterior, se deduce que la situación que originó la acción de tutela se encuentra superada, puesto que el actor ya recibió respuesta a los tres interrogantes por él formulados en sus peticiones radicadas el 20 de mayo de 1999. Por consiguiente, según lo establece el artículo 26 del Decreto-ley 2591 de 1991 los fallos objeto de revisión habrán de confirmarse, pero no por las argumentaciones allí expuestas, sino porque la acción de tutela ha perdido su objetivo, puesto que la conducta omisiva de la autoridad pública accionada desapareció y obviamente no tendría sentido conceder la tutela e impartir una orden de protección para que se produzca un hecho que ya sucedió.¹⁸

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR las sentencias proferidas por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., el 23 de noviembre de 2001 y por la Sala de Casación Penal

de la Corte Suprema de Justicia, el 6 de marzo de 2002, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

3 Corte Constitucional, Sentencia T-377/00, MP: Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-1006/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-219/01, MP: Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476/01,

MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”

6 Corte Constitucional, Sentencia T-249/01, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

7 Corte Constitucional, Sentencia T-615/98, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

8 Corte Constitucional, Sentencia T-575/94, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

9 Vid. Folios 11 y 13 del cuaderno No. 1 del expediente.

10 Vid. Folio 43 del cuaderno No. 1 del expediente.

11 Vid. Folio 44 del cuaderno No. 1 del expediente.

12 Vid. Folios 45 a 51 del cuaderno No. 1 del expediente.

13 Vid. Folio 52 del cuaderno No. 1 del expediente.

14 Vid. Folio 53 del cuaderno No. 1 del expediente.

15 Vid. Folio 72 del cuaderno No. 1 del expediente.

16 Vid. Folios 62 a 69 del cuaderno No. 1 del expediente.

17 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-10/93. MP: Jaime Sanin Greiffenstein.

18 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-081/95. MP: Antonio Barrera Carbonell.