

Sentencia T-698/13

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Concepto y contenido

El derecho de acceso a la administración de justicia se encuentra consagrado en el artículo 229 superior y ha sido catalogado como fundamental, denotando que si la actuación de cualquier autoridad pública, o de un particular en los casos así previstos, lo impide u obstaculiza, puede exigirse su cumplimiento por medio de la acción de tutela, siempre y cuando no exista otro mecanismo de defensa que, al efecto, resulte idóneo, expedito, suficiente y oportuno. Este derecho ha sido entendido como la posibilidad que tienen todas las personas de acudir ante los despachos que ejerzan funciones jurisdiccionales, para dilucidar situaciones controversiales, solucionar conflictos, propugnar por la integridad del orden jurídico y alcanzar la debida protección o restablecimiento de garantías e intereses legítimos.

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

El derecho de petición no sólo envuelve la posibilidad de dirigir solicitudes respetuosas a autoridades y organizaciones particulares, en los casos indicados por la ley y jurisprudencialmente desarrollados, y de efectivamente obtener una oportuna respuesta de fondo, clara, precisa y congruente, sino que es también garantía de transparencia, conllevado la renuencia a responder de tal manera una vulneración, cuya defensa puede impetrarse por medio de la acción de tutela.

PRIMERA COPIA QUE PRESTA MERITO EJECUTIVO-Facultad que tienen los ciudadanos de solicitar que la entidad demandada expida la primera copia del acto que presta mérito ejecutivo

DERECHO DE PETICION Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Vulneración por CASUR al no hacer entrega de la primera copia auténtica que presta mérito ejecutivo, proferida por Tribunal

Está demostrado que la negativa por parte de CASUR a devolver la primera copia, que presta mérito ejecutivo, de la sentencia proferida en la acción de nulidad y restablecimiento

del derecho, constituye una directa vulneración del derecho fundamental de petición y acceso a la administración de justicia, puesto que impide que el accionante pueda activar el aparato jurisdiccional y así dirimir la controversia respecto al pago de la obligación contenida en la citada providencia.

DERECHO DE PETICION Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Orden a CASUR entregue la primera copia del fallo de Tribunal

Referencia: expediente T-3946297

Acción de tutela instaurada mediante apoderado por Wilson Fernando Garzón Polanía, contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, CASUR.

Procedencia: Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., quince (15) de octubre de dos mil trece (2013)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo adoptado en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela promovida por Wilson Fernando Garzón Polanía, mediante apoderado, contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, en adelante CASUR.

El asunto llegó a esta Corte por remisión que realizó la secretaría de dicha Sala, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 y fue escogido para revisión por la Sala Sexta de Selección de esta corporación, en junio 28 de 2013.

I. ANTECEDENTES.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda.

1. El señor Wilson Fernando Garzón Polanía presentó derecho de petición en enero 17 de 2013 ante la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, solicitando “el desglose íntegro de la copia de la sentencia emitida por el honorable tribunal contencioso administrativo de Cundinamarca, sección segunda, subsección “F”... dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho adelantada por Wilson Fernando Garzón Polanía en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, con su respectiva constancia de notificación, ejecutoria y certificación en la que se constata que las piezas expedidas son primera copia auténtica y prestan mérito ejecutivo en 24 folios” (f. 2 cd. inicial).

2. Indicó que a la fecha de presentación de la demanda, no se le había dado cumplimiento cabal a lo ordenado por ese Tribunal, “en lo que tiene que ver con la totalidad de los dineros que arroja la liquidación de la referida sentencia”, pidiendo el desglose de la sentencia para iniciar proceso ejecutivo.

3. Afirmó que la entidad demandada, transcurridos más de dos meses, no se ha pronunciado sobre su solicitud, por lo cual interpuso demanda de tutela, pidiendo amparar el derecho fundamental de petición y ordenar a la Caja de Sueldos de la Policía Nacional resolver de fondo la solicitud invocada bajo radicado 2013001637.

B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente.

1. Poder conferido por parte del accionante (f. 4 ib.).

2. Derecho de petición formulado por el apoderado del actor a CASUR, solicitando el desglose íntegro del fallo referido (fs. 5 a 6 ib.).

A. Respuesta de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

En abril 8 de 2013, un apoderado de CASUR aseveró que en abril 3 de 2013 dio respuesta a la solicitud presentada por el señor Wilson Fernando Garzón Polanía, relacionada con el desglose de la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección “F”, sugiriéndole al accionante que solicitara ante dicho Tribunal nueva copia debidamente autenticada por el despacho (f. 16 ib.).

Por tal razón, indicó que esa entidad ha cumplido con los ordenamientos normativos y jurisprudenciales, dando trámite a las solicitudes y resolviendo de conformidad con las normas, dentro del marco de competencia de esa Caja.

B. Sentencia de primera instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, Sala Segunda de Decisión Penal, en abril 10 de 2013 declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que la entidad accionada probó haber dado respuesta a la petición, informándole al accionante no ser posible acceder al desglose reclamado y que para lograr la expedición de copia auténtica de la sentencia de octubre 7 de 2011 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, podía acudir directamente ante tal autoridad judicial; así, dedujo que el requerimiento que originó la presente acción de tutela fue atendido y resuelto de fondo por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, superándose así cualquier afectación al derecho fundamental de petición.

C. Impugnación.

En escrito de abril 12 de 2013, el apoderado del señor Wilson Fernando Garzón Polania impugnó el fallo referido, al estimar imposible acudir nuevamente al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca para que expida la copia auténtica del fallo de noviembre 7 de 2011, con la constancia de ser la primera, ya que esta puede ser expedida por una sola vez, según señala el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, anotando que si su poderdante no cuenta con las primeras copias auténticas no se podrá seguir el trámite pertinente, pues son las únicas que prestan mérito ejecutivo.

En consecuencia, solicita revocar el fallo de primera instancia, en la medida en que la entidad accionada está incumpliendo con lo establecido por las normas legales para el caso concreto.

D. Sentencia de segunda instancia.

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo impugnado, en mayo 14 de 2013, al no encontrar vulnerado algún derecho fundamental, ya que el hecho probablemente transgresor objeto de la demanda fue superado y así surgió, en el caso

concreto, la carencia actual de objeto, acorde a lo dispuesto por el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 (f. 8 cd. 2).

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar el presente asunto, en Sala de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

El problema jurídico que plantea la acción interpuesta, consiste en determinar si la negativa por parte de CASUR a entregar al señor Wilson Fernando Garzón Polanía la primera copia auténtica, que presta mérito ejecutivo, de la sentencia proferida en octubre 7 de 2011 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho adelantada contra esa Caja por el señor Wilson Fernando Garzón Polanía, dentro de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, constituye vulneración del derecho de petición y, consecuentemente, del acceso a la administración de justicia, ante la imposibilidad de iniciar un proceso ejecutivo sin la presentación de tal documento.

De la misma manera y en forma correlativa, se analizará si la respuesta emitida por el ente accionado cumple las condiciones fijadas legal y jurisprudencialmente al efecto, en torno a lo cual se disertará sobre i) el contenido y alcance del derecho de acceso a la administración de justicia, que la Corte extenderá oficiosamente, y ii) el derecho fundamental de petición, para a continuación iii) decidir el caso concreto.

Tercera. Derecho de acceso a la administración de justicia. Reiteración de jurisprudencia.

El derecho de acceso a la administración de justicia se encuentra consagrado en el artículo 229 superior y ha sido catalogado como fundamental, denotando que si la actuación de cualquier autoridad pública, o de un particular en los casos así previstos, lo impide u obstaculiza, puede exigirse su cumplimiento por medio de la acción de tutela, siempre y cuando no exista otro mecanismo de defensa que, al efecto, resulte idóneo, expedito,

suficiente y oportuno.

Este derecho ha sido entendido como la posibilidad que tienen todas las personas de acudir ante los despachos que ejerzan funciones jurisdiccionales, para dilucidar situaciones controversiales, solucionar conflictos, propugnar por la integridad del orden jurídico y alcanzar la debida protección o restablecimiento de garantías e intereses legítimos.

En estos términos, en sentencia C-037 de febrero 5 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, esta Corte sostuvo (no está en negrilla en el texto original):

“El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho a que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior.”

Así las cosas, resulta claro que la acción de tutela procede para concretar el goce efectivo de ese derecho a acceder a la administración de justicia, entre otras situaciones, cuando no se permita tal acceso a las correspondientes instancias judiciales, al igual que si no se ha obtenido el cabal cumplimiento de lo reconocido en las mismas.

Cuarta. Derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia[1].

El derecho de petición[2] es, además de fundamental per se, una manifestación directa de la facultad de acceso a la información que le asiste a toda persona (art. 20 Const.), así como un medio para lograr la satisfacción de varios derechos más, como la igualdad, el debido

proceso, el trabajo y el acceso a la administración de justicia, entre otros.

Claro está, entonces, que toda persona puede elevar ante las autoridades, al igual que ante organizaciones privadas en garantía de derechos fundamentales, peticiones respetuosas, por razones de interés general o particular, mereciendo respuesta oportuna y cabal, según lo dispuesto normativamente[3].

La respuesta puede o no satisfacer los intereses de quien ha elevado la petición, en el sentido de acceder o no a sus pretensiones, pero siempre ha de ser una contestación que permita al peticionario conocer cuál es la situación y disposición o criterio en el ente respectivo, frente al asunto planteado.

Así, se ha advertido que se satisface este derecho cuando se emiten y reciben respuestas que abarcan en forma sustancial y resuelven, en lo procedente, la materia objeto de solicitud, independientemente del sentido, de manera que no puede entenderse vulnerado el derecho simplemente porque la contestación dada al peticionario dentro de los términos dispuestos sea negativa, pues si efectivamente atiende de fondo el asunto inquirido, conlleva la satisfacción de tal derecho de petición.

Frente a las características esenciales de este derecho, cuyo núcleo cardinal se halla en la resolución y contestación cabal y oportuna de la cuestión averiguada, ha reiterado la Corte Constitucional[4]:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares[5]; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición[6] pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio

administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa[7]; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;[8] y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”

Dentro de este contexto, es claro que el derecho de petición no sólo envuelve la posibilidad de dirigir solicitudes respetuosas a autoridades y organizaciones particulares, en los casos indicados por la ley y jurisprudencialmente desarrollados, y de efectivamente obtener una oportuna respuesta de fondo, clara, precisa y congruente, sino que es también garantía de transparencia, conllevado la renuencia a responder de tal manera una vulneración, cuya defensa puede impetrarse por medio de la acción de tutela[9].

Quinta. Caso concreto.

5.1. En el presente asunto el señor Wilson Fernando Garzón Polanía considera vulnerado su derecho fundamental de petición por parte de CASUR, al negar la entrega de la primera copia auténtica de la sentencia dictada en octubre 7 de 2011, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el accionante, impidiéndosele ahora iniciar el proceso ejecutivo para hacer efectiva la obligación generada en tal providencia.

5.2. El apoderado de CASUR aseguró que en abril 3 de 2013 respondió la solicitud presentada por el accionante, relacionada con el desglose del fallo emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, sugiriéndole al accionante que solicitara ante ese Tribunal nueva copia debidamente autenticada por el despacho.

5.3. En primera instancia se resolvió “negar por improcedente” la acción de tutela, al estimar que la entidad accionada probó haber dado respuesta a la petición, informando al actor no ser posible acceder al desglose, el cual podía obtener directamente de la autoridad judicial, considerándose de tal manera que así se había satisfecho la petición.

Impugnada tal decisión, fue confirmada en segunda instancia, asumiéndose que en el asunto se configuraba una “sustracción actual de objeto” (f. 8 cd. 2).

5.4. El artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, en su inciso tercero, vigente al efecto, señala que únicamente la primera copia de la providencia judicial presta mérito ejecutivo y que el secretario del respectivo despacho hará constar en ella y en el expediente que se trata de dicha copia. De tal manera, en caso de incumplirse la obligación contenida en la providencia, con la presentación de la primera copia referida se puede exigir el pago por vía judicial mediante un proceso ejecutivo.

Por consiguiente, la falta de la presentación física de la primera copia de la providencia obstaculiza esta vía procesal, pues el legislador ha establecido que únicamente la primera copia reúne los requisitos de un título ejecutivo: obligación clara, expresa y actualmente exigible.

5.5. La respuesta emitida en representación de CASUR no satisface lo pedido, ni justifica la retención de la reclamada primera copia del fallo, frente a que, precisamente, para que se efectúe el pago de la obligación contenida en la sentencia, al tenor del citado artículo 115, es necesaria la presentación de la primera copia para, con ella, poder iniciar el proceso ejecutivo.

Mediante fallo T- 240 de abril 5 de 2002, con ponencia del Magistrado Jaime Araújo Rentería, en caso similar, ante la incoación de acción de tutela contra la Contraloría General de la República por vulneración al derecho de acceso a la administración de justicia, al negarse esa entidad a devolver la primera copia del fallo de agosto 26 de 1999, por medio del cual el Consejo de Estado ordenó pagar “los salarios y prestaciones dejados de devengar entre el 27 de agosto de 1987 y la fecha en que sea reintegrada al cargo”, la Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la actora, al constatar que no existe preceptiva que justifique la retención de la primera copia de la sentencia, ni que sustente la necesidad de tenencia de esa primera copia como soporte de pago, mucho menos que señale que debe aportarse para probar el dolo o la culpa grave del servidor público contra quien se deba repetir.

De tal manera, está demostrado que la negativa por parte de CASUR a devolver la primera copia, que presta mérito ejecutivo, de la sentencia proferida en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, constituye una directa vulneración del derecho fundamental

de petición y acceso a la administración de justicia, puesto que impide que el accionante pueda activar el aparato jurisdiccional y así dirimir la controversia respecto al pago de la obligación contenida en la citada providencia.

Resultando así evidente el quebrantamiento por parte de CASUR al derecho de petición, con su adicional afectación contra el acceso a la administración de justicia, será revocado el fallo proferido por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en mayo 14 de 2013, que confirmó el dictado por la Sala Segunda de Decisión Penal del Tribunal Superior de Neiva, en la acción de tutela impetrada por el señor Wilson Fernando Garzón Polanía contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, CASUR.

En su lugar, serán tutelados los mencionados derechos y se ordenará a CASUR, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, entregue al señor Wilson Fernando Garzón Polanía la primera copia auténtica del fallo proferido en octubre 7 de 2011 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "F", dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho adelantada contra esa Caja por el señor Wilson Fernando Garzón Polanía.

IV. DECISIÓN

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 el fallo proferido por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en mayo 14 de 2013, que confirmó el dictado por la Sala Segunda de Decisión Penal del Tribunal Superior de Neiva, en la acción de tutela impetrada por el señor Wilson Fernando Garzón Polanía contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, CASUR. En su lugar, se dispone TUTELAR, a favor del mencionado señor, sus derechos fundamentales de petición y de acceso a la administración de justicia.

Segundo-. En consecuencia, ORDENAR a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía

Nacional, CASUR, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, entregue al señor Wilson Fernando Garzón Polanía la primera copia auténtica del fallo proferido en octubre 7 de 2011 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho adelantada contra esa Caja por el señor Wilson Fernando Garzón Polanía.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Cfr. T-574 de agosto 26 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre muchas otras.

[2] Art. 23 Const.: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

[3] Recuérdesse que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-818 de noviembre 1° de

2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, declaró inexecutable los artículos 13 a 33 inclusive (todo el Título II, "Derecho de petición") del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,, por regular un derecho fundamental y no haberse expedido mediante ley estatutaria, difiriendo los efectos de tal inexecutableidad a diciembre 31 de 2014.

[4] T- 249 de febrero 27 de 2001, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

[6] "T-1104 de diciembre 5 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda."

[7] "T-294 de junio 17 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo."

[8] "T-219 de febrero 22 de 2001, M. P. Fabio Morón Díaz."

[9] Cfr. T-077 de febrero 11 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.