Sentencia T-867/00

PERSONERO MUNICIPAL-Legitimación para interponer tutela

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

Referencia: expediente T-249.713

Peticionario: Henry Bolaños Daza y Otros

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, once (11) de julio de dos mil (2000)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido Sentencia en la acción de tutela interpuesta por el Personero de Bolívar (Cauca), en representación de los señores Henry Bolaños Daza, César Gentil Dorado Garcés y Francisco Javier Dorado Garcés; contra el gerente de la Caja de Crédito Agrario y/o Banco Agrario de Colombia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

– El 2 de junio de 1999, la gerencia regional del Cauca del Banco Caja Agraria, remitió el derecho de petición a la vicepresidencia de crédito y cartera de esa entidad, con sede en Santa Fe de Bogotá, para que "nos colaboren en darle una respuesta de acuerdo a sus pretensiones".

– A la fecha de presentación de la acción de tutela, esto es, el 26 de julio de 1999, la entidad accionada no ha dado respuesta a la petición de los actores.

2. La Solicitud

Los accionantes consideran vulnerado su derecho constitucional de petición, por lo que solicitan que el juez de tutela ordene dar "tramite y respuesta de fondo a las peticiones"

formuladas.

3. Intervención del accionado

Dentro del trámite de primera instancia, la apoderada del Banco Agrario interviene para solicitarle al funcionario judicial "abstenerse de conceder la tutela impetrada por improcedente, ya que los tutelantes tienen otros medios de defensa judicial y está dirigida a persona jurídica distinta de la obligada". Los argumentos centrales de la intervención se resumen a continuación:

– El derecho de petición fue invocado ante la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, entidad que fue liquidada. Posteriormente, el gobierno nacional crea el Banco Agrario como una sociedad anónima vinculada al Ministerio de Agricultura, la cual tiene una naturaleza jurídica diferente de la entidad liquidada. Por esta razón, afirma la interviniente, "la tutela no tiene razón legal que pueda vincular al Banco Agrario con la extinguida entidad bancaria… y por tanto debe despacharse desfavorablemente".

– La interviniente aduce que, si en gracia de discusión, se vincula a la entidad que representa, la tutela de todas maneras no prospera, por cuanto los mismos actores manifiestan en su derecho de petición cuya respuesta se reclama, que la entidad accionada ha respondido en varias oportunidades que "están suspendidos los créditos disponibles para la modalidad requerida por los petentes".

– El reembolso de los gastos de la hipoteca que reclaman los accionantes no puede accederse por vía de tutela, por cuanto para ello los actores pueden acudir a la vía judicial ordinaria.

– Tampoco procede la acción de tutela como mecanismo transitorio, pues "la extinguida Caja Agraria, está en liquidación y en imposibilidad de cumplir con ese cometido social que el Estado deberá encomendar a otras entidades y en éstas los quejosos deberán iniciar el trámite a menos que la normatividad posterior reglamente las situaciones que estaban a cargo de la entidad extinguida"

4. Sentencias objeto de revisión

4.1. En primera instancia, el conocimiento correspondió al Juzgado Penal del Circuito de

Bolívar, quien mediante sentencia del 5 de agosto de 1999, decidió conceder el amparo del derecho de petición de los actores, por lo que ordenó "al director de la Caja Agraria -hoy Banco Agrario- expedir el acto de respuesta a la petición elevada por el tutelante" (sic). Según su criterio, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en manifestar que la ausencia de respuesta de la petición es una clara vulneración del artículo 23 de la Carta, por lo que la acción de tutela es el medio judicial idóneo para proteger ese derecho fundamental.

4.2. La anterior decisión fue impugnada por la apoderada del Banco Agrario, por lo que en segunda instancia, conoció la Sala Penal del Tribunal Superior de Popayán. El juez constitucional, en sentencia del 27 de agosto de 1999, revocó el fallo de primera instancia y negó el amparo del derecho de petición de los actores.

A juicio del Ad quem, el personero de Bolívar no demostró "el supuesto habilitante para interponer la acción de tutela", como quiera que no aparece prueba alguna de la solicitud que elevarían los actores para que los represente en el presente asunto. Así mismo, el Tribunal consideró que tampoco está demostrada la situación de indefensión de los actores que autoricen la intervención del Ministerio Público, por lo que concluye que "se está en presencia de un típico caso de ilegitimidad de personería".

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Legitimidad activa y pasiva en el asunto sub iudice

1. La presente acción de tutela fue interpuesta por el personero de Bolívar (Cauca), en representación de tres usuarios de la Caja Agraria de esa localidad. El juez de segunda instancia consideró que esta acción no podía prosperar por falta de legitimación activa, como quiera que, pese a la afirmación del personero, no se allegó prueba de la solicitud, de los representados, de intervención para la protección del derecho fundamental de petición. Por consiguiente, lo primero que esta Sala deberá analizar es si el personero está legitimado para presentar la acción de tutela.

2. De acuerdo con los artículos 118 y 282 de la Constitución, el Ministerio Público se encuentra facultado para interponer las acciones que considere necesarias para la guarda, promoción y divulgación de los derechos humanos. Por lo tanto, la función de éste órgano "no es la de representar intereses particulares en virtud de mandato judicial -como el que se

confiere a un abogado litigante- sino la de buscar, a nombre de la sociedad, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia"1

Por su parte, el artículo 49 del Decreto 2591 de 1991 establece que "en cada municipio, el personero en su calidad de defensor en la respectiva entidad territorial, podrá por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer las acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente.". Para ese efecto, el Defensor del Pueblo confirió delegación a los personeros mediante Resolución 01 del 2 de abril de 1992 y específicamente para Bogotá, por Resolución 04 de abril 20 de 1992.

De las normas transcritas, se desprende que el Defensor del Pueblo y el Personero sólo pueden interponer acción de tutela cuando sucede alguno de estos eventos : que lo haga a nombre de una persona que se lo solicite, o que la persona esté en situación de desamparo e indefensión. En el presente caso, el personero de Bolívar manifiesta que actúa por petición de los actores. ¿significa lo anterior que el Ministerio Público debe allegar copia de la solicitud?.

La Sala considera que la respuesta al interior interrogante es negativa, pues la norma no exige una formalidad especial para la solicitud de representación del Ministerio Público, por lo que es perfectamente posible que la intervención del personero se origine en una petición verbal de protección. Así mismo, tal y como lo ha manifestado en varias oportunidades esta Corporación2, el Defensor del Pueblo o el Personero Municipal no necesitan exhibir un poder conferido por la persona afectada para intervenir en su favor, simplemente debe mediar una explicación de la situación de indefensión o una solicitud escrita o verbal que legitime su actuación.

Además de lo anterior, el Personero de Bolívar allega copias de los documentos que sustentan los supuestos fácticos de la presente tutela, lo cual evidencia que los actores entregaron las copias cuando solicitan su intervención. Por lo tanto, hay legitimidad activa del personero para actuar en el asunto bajo revisión.

3. De otra parte, la apoderada del Banco Agrario considera que la presente acción de tutela debe negarse por falta de legitimación pasiva, como quiera que la Caja Agraria es una entidad inexistente que no puede actuar para contestar el derecho de petición y, el Banco Agrario es una nueva empresa que no está obligada a asumir las responsabilidades de la

entidad en liquidación.

La Sala no comparte la anterior argumentación, pues si bien es cierto que éste no es el escenario para discutir si el Banco Agrario debe asumir las obligaciones de la extinta Caja Agraria, no es menos cierto que la entidad en liquidación se encuentra representada por el liquidador, quien está en capacidad jurídica para responder de fondo la petición respetuosamente presentada por los actores. De ahí pues que, el accionado está plenamente identificado en el asunto sub iudice, por lo que el juez constitucional debe resolver el fondo el problema jurídico planteado.

4. Los actores elevaron un derecho de petición ante la entidad accionada. Sin embargo, transcurrieron más de dos meses sin que exista pronunciamiento de fondo en relación con la solicitud. Por lo tanto, la Sala reiterará su jurisprudencia en relación con el contenido esencial del derecho de petición.

En sentencia reciente, esta Sala resumió los parámetros de toda la jurisprudencia constitucional en relación con el tema objeto de estudio, los cuales ahora se reiteran. En esa providencia se dijo:

"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 6º 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 ordena 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.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994”3

5. Pues bien, en relación con el asunto de la referencia, la apoderada del Banco Agrario considera que no existe transgresión del derecho de petición, pues del escrito de tutela deduce que la Caja Agraria respondió a los actores que “están suspendidos los créditos”. No

obstante, la Sala encuentra que la respuesta a que se refiere el Banco -copia de la cual nunca se allegó al expediente- no sólo fue anterior a la petición que origina la presente acción de tutela sino que no se relaciona con su contenido, puesto que los actores solicitan la cancelación de una garantía hipotecaria, mientras que la respuesta hace referencia a la negativa de otorgar un crédito. Por lo tanto, de acuerdo con lo expresado en los apartes b) y c) del numeral cuarto de la parte motiva de esta sentencia, la Sala encuentra que la Caja Agraria vulneró el derecho fundamental de petición de los actores, por lo que la presente acción de tutela deberá concederse.

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 del Tribunal Superior de Popayán, el 27 de agosto de 1999. En su lugar, CONFIRMAR PARCIALMENTE la decisión del 5 de agosto de 1999, proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Bolívar, dentro de la acción de tutela interpuesta por el Personero de Bolívar (Cauca), en representación de los señores Henry Bolaños Daza, César Gentil Dorado Garcés y Francisco Javier Dorado Garcés.

Segundo. La orden que profirió el juzgado de primera instancia se dirigirá al liquidador de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero S.A.

Tercero. LÍBRESE por Secretaría la comunicación 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.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-331 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Al respecto, pueden verse las sentencias T-331 de 1997, T-644 de 1997, T-343 de 1997, T-731 de 1998, T-245 de 1997 y SU-257 de 1997.

3 Sentencia T-377 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero