

DERECHO DE PETICION-Requisitos de la respuesta

Debe ser oportuna, esto es, resolverse dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, que en todo caso debe ser un plazo razonable. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, por esta razón las respuestas evasivas constituyen prueba de la violación del derecho de petición. Debe ser puesta en conocimiento del peticionario, puesto que de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta se reserva para sí el sentido de lo decidido. Debe recordarse que la Corte Constitucional ha fijado las reglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar este derecho fundamental, las cuales se encuentran, entre otras, en la Sentencia T-1160A de 2001.

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y comunicación de respuesta

Al no estar acreditado que la accionante fue realmente enterada de las respuestas a su solicitud y teniendo en cuenta que, conforme se ha explicado en este providencia, la respuesta dada al juez de tutela no satisface el derecho de petición resulta incorrecta la decisión de los jueces de instancia de haber denegado el amparo constitucional, bajo un supuesto hecho superado, cuando lo que se encuentra demostrado es que la accionante no ha obtenido respuesta a sus pedimentos.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-887601

Acción de tutela instaurada por Josefina Rodríguez de Amaya contra Secretaría de Educación de Boyacá.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., trece (13) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

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, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja Boyacá Sala Civil Familia, el 15 de diciembre de 2003 y el 11 de febrero de 2004 respectivamente.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo

El 30 de septiembre de 2003 la accionante radicó ante la Secretaría de Educación de Boyacá derecho de petición¹ en el que solicitaba: i) que se reanudara el pago de todos y cada uno de los descuentos que desde “enero” se le han venido deduciendo del salario, especialmente la bonificación correspondiente a dirección de concentración; ii) ordenar la reanudación del pago de las primas antes mencionadas desde la fecha en que se dejaron de cancelar, iii) se le informe por escrito en forma clara y detallada los fundamentos de hecho y de derecho que fueron tenidos en cuenta por su administración, para realizar los descuentos a que se ha venido refiriendo y iv) se le expida copia simple de la normatividad que se tuvo en cuenta para tal fin.

Agrega que para la fecha de interposición de la acción de tutela (27 noviembre de 2003) han transcurrido más de 15 días sin que la entidad accionada haya dado respuesta a su derecho de petición, lo que a su juicio configura una flagrante violación de esta garantía fundamental.

Solicita que se ordene a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá dar respuesta a su solicitud.

2. Respuesta de la parte demandada

La Secretaría de Educación a través del Jefe de la oficina Jurídica manifestó al juez de tutela que efectivamente la accionante radicó derecho de petición el 30 de septiembre de 2003, al

que se le dio respuesta de fondo a través de varias comunicaciones². Así, mediante el Oficio No. 4589 de 31 de octubre de 2003, con constancia de envío por correo, se señaló:

“El pago de todas las primas, sobresueldos, estímulos económicos y en general las obligaciones salariales o prestacionales de carácter extralegal fue suspendido toda vez que el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos fue fijado en forma exclusiva por el legislador. De tal suerte cualquier disposición departamental que contravenga la ley carece de todo efecto y no crea derecho adquirido, tal como se indica en el artículo 10 de la Ley 4 de 1992. Como quiera que el sobresueldo del 20%, conocido como prima de servicios, así como la prima de grado, sobresueldo rural y sobresueldo de clima fueron establecidos por ordenanza, debe aplicarse el artículo 10 de la Ley 4 de 1992, esto es, reconocer que la norma local carece de efecto. De conformidad con lo anterior, la petición de pago de primas o sobresueldos establecidos por ordenanzas resulta improcedente y por ello se niega la solicitud por usted formulada.”³

También agregó que dicho oficio fue complementado mediante la comunicación D.J. 6172 de 28 de noviembre de 2003 con constancia de envío por correo donde se le informó:

“En lo referente al porcentaje correspondiente a Dirección de Concentración le manifestamos que: El mencionado porcentaje fue suspendido dando aplicación al Decreto 688 del 10 de abril de 2002 y su Decreto adicional 1494 de 19 de julio de 2002, y de conformidad con el oficio de fecha 20 de enero de 2003 suscrito por el Gobernador y el Secretario de Educación de Boyacá el cual anexamos para su conocimiento.”⁴

Asegura que los oficios expedidos por la administración contienen todos los elementos de acto administrativo por lo que considera que el derecho de petición ha sido satisfecho. En cuanto a la respuesta dada a la accionante reitera que se realizó de manera adecuada a la solicitud por ella planteada toda vez que responde de fondo y de manera negativa, al manifestarle las razones de orden legal por las cuales le fue suspendido el pago de las primas y bonificaciones allí solicitadas.

En razón a que los hechos que dieron origen a la presente acción han cesado, por cuanto los oficios con los que se dio respuesta a la petición presentada por la docente cumplen con los parámetros exigidos en la ley, solicita se declare la cesación de la actuación de conformidad con el artículo 26 del Decreto 2591 y se denieguen las pretensiones invocadas por la

peticionaria.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Primera instancia

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja, mediante fallo del 15 de diciembre de 2003 denegó el amparo solicitado por estar superado el hecho objeto de discrepancia.

Sostuvo el a-quo que si bien es cierto hasta la presentación de la tutela no se había comunicado la solución reclamada por la peticionaria, con lo cual se vulneraba el derecho fundamental de petición, ello ocurrió dentro del trámite de la acción debiéndose, por tanto, dar aplicación al artículo 26 del Decreto 2591 de 1991.

3.2. Impugnación

Inconforme con la decisión de primera instancia, la accionante la impugna señalando i) que desconoce cuales fueron las razones de hecho y de derecho que se tuvieron en cuenta para realizar los descuentos, en especial lo correspondiente a la dirección de concentración del plantel, máxime cuando aún se desempeña como directora, ii) que a la fecha de presentación del recurso no ha recibido las mencionadas contestaciones desconociendo cual fue la respuesta al derecho de petición, iii) que teniendo en cuenta los apartes transcritos por la accionada la respuesta no fue completa y sólo se dirigió al juez de tutela y iv) en el hipotético caso de aceptarse la respuesta esta no constituye una respuesta de fondo.

También añadió que si se revisa con atención la respuesta enviada por la entidad demandada al juez de primera instancia, se puede apreciar que la misma tuvo como sustento los Decretos 688 de 10 de abril de 2002 y 1494 de 19 de julio de 2002 los cuales no se encuentran en las bases de datos de la Gobernación de Boyacá y menos en la Secretaría de Educación; y que, además, regulan situaciones jurídicas opuestas a las planteadas en el derecho de petición.

3.3. Segunda instancia

La Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, mediante providencia del 11 de febrero de 2004 confirmó el fallo del a-quo.

Como fundamento de su decisión dicha colegiatura expuso que aparece demostrado que la accionada contestó y envió por correo a la accionante, eso sí fuera del término previsto por la ley, las respuestas a sus tres primeros pedimentos y que “en cuanto al cuarto la actora anota en su escrito de impugnación que obtuvo personalmente copia directa de la normatividad que sustentó la decisión de la accionada de realizar los respectivos descuentos”⁵ lo que significa que en la actualidad la situación que dio origen a la tutela ya se encuentra superada.

Agrega que en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la improcedencia de la acción de tutela cuando el motivo o la causa de vulneración del derecho ya no existe, toda vez que, en estos casos, cualquier pronunciamiento que pudiera hacer el juez de tutela para remediar la situación que afecta el derecho resultaría ineficaz.

Así las cosas, afirma que se entiende atendida la petición de la actora, aunque señale que aún no ha recibido respuesta alguna, puesto que la prueba allegada al expediente permite inferir lo contrario, así que la acción de tutela no está llamada a prosperar, pues perdió su efectividad, en razón de que en la actualidad no existe vulneración del derecho fundamental alguno que amerite, como lo señala la Corte Constitucional, una orden del juez tendiente a restablecer derechos constitucionales amenazados o vulnerados.

Adiciona que si lo que pretendía la actora era que la accionada le respondiera favorablemente, ésta no está obligada a hacerlo, pues a lo que está obligada es a responder, ya sea negativa o positivamente, en forma clara, concreta y precisa, a efectos de satisfacer la pretensión de la peticionaria, con miras a cumplir el postulado del artículo 23 de la Constitución Política.

Finalmente adiciona el fallo en el sentido de prevenir a la entidad accionada, para que en ningún caso vuelva a incurrir en omisiones como las que dieron lugar a esta acción, so pena de hacerse acreedora a las sanciones legales correspondientes.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Problema jurídico

La Sala debe determinar en este caso si la Secretaría de Educación de Boyacá ha vulnerado

el derecho constitucional fundamental de petición de la accionante y en caso afirmativo, si se está en presencia de un hecho superado conforme lo exponen los jueces de instancia.

2. Derecho de petición. Presupuestos para su garantía efectiva. Reiteración de jurisprudencia

A partir del análisis del contenido del artículo 23 Superior, esta Corporación ha precisado que el derecho de petición tiene el carácter de derecho constitucional fundamental, por ello el mecanismo constitucional para lograr su protección cuando quiera que éste resulte amenazado o vulnerado por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública y en ciertos eventos por los particulares, es la acción de tutela ante la ausencia de otro medio de defensa judicial eficaz para hacer efectiva su garantía.

En cuanto a su alcance, ha explicado la Corte, el derecho de petición no sólo permite a la persona que lo ejerce presentar la solicitud respetuosa, sino que implica la facultad para exigir de la autoridad a quien le ha sido formulada una respuesta de fondo y oportuna del asunto sometido a su consideración.

En este sentido, la respuesta que se dé de las peticiones debe cumplir con los siguientes requisitos:

a. Debe ser oportuna, esto es, resolverse dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, que en todo caso debe ser un plazo razonable.

b. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, por esta razón las respuestas evasivas constituyen prueba de la violación del derecho de petición. No obstante, es relevante señalar que la respuesta a una petición en manera alguna implica que las autoridades deben en todos los casos aceptar lo solicitado, puesto que ello sería confundir el derecho de petición y el derecho a lo pedido, conceptos que son diversos. Al respecto, explicó esta Corporación en la sentencia T-242 de 19936 lo siguiente:

“...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.)”.

No cabe entonces confundir el fondo de lo que se solicita con el derecho constitucional a recibir pronta respuesta favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.

c. Debe ser puesta en conocimiento del peticionario, puesto que de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta se reserva para sí el sentido de lo decidido.

Desde esta perspectiva, hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 Superior, el hecho de que la respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, pues no puede tenerse como real contestación la que sólo es conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información.

Tampoco constituye respuesta la contestación dada al Juez con ocasión de la acción de tutela que se interpone para la protección del derecho de petición, dado que las informaciones que el accionado brinda al funcionario judicial tienen como finalidad lograr la defensa de sus intereses en el trámite de la acción de amparo constitucional, circunstancia que no releva al demandado de su deber de notificar la decisión de la solicitud al peticionario que es el legítimo destinatario de la misma.

Sobre este particular la Corte en la Sentencia T-388 de 19977 explicó:

“... El sentido del derecho fundamental en cuestión – de petición – radica en que sea la persona solicitante la que reciba contestación oportuna. Cuanto se haga luego ante el juez de tutela, puesto que precisamente tal acción tiene por fundamento la violación del derecho, es ya tardío e inútil, a no ser que se trate de probar documentalmente que ya hubo respuesta y que ella se produjo en tiempo, con lo cual se desvirtuaría el cargo formulado.”

“Tener por contestación lo que se informa al juez, en especial si – como en este caso – se está reconociendo por el propio ente obligado que todavía no se ha respondido la solicitud, es contraevidente.

“No entiende la Corte cómo puede negarse la protección judicial del derecho cuando un día antes de resolver el Juez ha tenido a la vista la más clara prueba de la negligencia administrativa y de la vulneración de aquél.”

Finalmente, debe recordarse que la Corte Constitucional ha fijado las reglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar este derecho fundamental, las cuales se encuentran, entre otras, en la Sentencia T-1160A de 20018 cuyo contenido se reitera en esta providencia.

3. Caso Concreto

Del material probatorio que reposa en el expediente, la Sala constata que el 30 de septiembre de 2003 la accionante radicó derecho de petición ante la Secretaría de Educación de Boyacá, el cual por la naturaleza de sus pedimentos permite inferir que se trataba de una solicitud en interés particular.

En razón de lo anterior, la entidad departamental contaba con quince (15) días para contestar de fondo (positiva o negativamente) las peticiones de la señora Josefina Rodríguez de Amaya y para darle a conocer el contenido de esa respuesta, de conformidad con lo ordenado por el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, dicho término vencía el veintidós (22) de octubre de 2003.

Empero, según lo informa el mismo accionado la respuesta se dio mediante oficios 4589 del 31 de octubre de 2003 y 6172 del 28 de noviembre del mismo año. A pesar de la gravedad de la anterior dilación, de la lectura de las comunicaciones dirigidas a la accionante se desprende que la primera de ellas sólo fue enviada por correo hasta el 22 de noviembre de 2003 y la segunda hasta el 3 de diciembre del mismo año, es decir, con más de tres meses de retraso.⁹

En este sentido, la respuesta de la Secretaría de Educación desconoció uno de los elementos del núcleo esencial del derecho constitucional fundamental de petición, esto es, su pronta

resolución.

Los jueces de instancia consideraron que al haberse demostrado por parte de la entidad accionada el envío por correo de los citados oficios, había cesado la vulneración del derecho invocado, a pesar de que la accionante reiteradamente manifestó que no se le había hecho entrega de dichas comunicaciones.

Si bien no queda duda que la Secretaría de Educación tutelada remitió por correo las respuestas a las peticiones de la accionante, ello no infirma su manifestación de no haber recibido dichos oficios.

Esta afirmación de la señora Josefina Rodríguez de Amaya está amparada por la presunción de buena fe (Art. 83 Superior) la que en el presente caso sólo podía desvirtuarse de haber demostrado la entidad accionada que dichos oficios fueron efectivamente recibidos por la tutelante, lo cual no acaeció en el presente caso.

Sobre este aspecto, la Sala considera pertinente reiterar que la obligación de la autoridad pública y excepcionalmente del particular a quien se le formule una petición, no reside exclusivamente en emitir el respectivo pronunciamiento dentro del término de ley, sino que el deber constitucional de garantizar la efectividad de los derechos constitucionales (Art. 2 Superior), les impone notificar, comunicar o enterar de forma real y no meramente formal el contenido de la decisión al solicitante.

En este sentido, la entidad debe utilizar los medios más eficaces para poder demostrar que el peticionario efectivamente recibió, dentro del término legal, la respectiva respuesta. Existe entonces un deber de verificación por parte de las autoridades de que el interesado fue enterado de la decisión; una interpretación en sentido contrario desconocería el mandato constitucional de desarrollar la función administrativa con observancia de los principios de eficacia, celeridad y publicidad (Art. 209 Superior).

Dicha verificación hubiera permitido a la entidad accionada demostrar que la peticionaria sí recibió los oficios emitidos para atender sus solicitudes, pero ello no ocurrió, como se acredita del análisis del expediente.

Así, el derecho de petición de la accionante no quedará restablecido hasta que los oficios

contentivos de la respuesta a su petición no le sean efectivamente entregados.

De esta manera, al no estar acreditado que la accionante fue realmente enterada de las respuestas a su solicitud y teniendo en cuenta que, conforme se ha explicado en este providencia, la respuesta dada al juez de tutela no satisface el derecho de petición resulta incorrecta la decisión de los jueces de instancia de haber denegado el amparo constitucional, bajo un supuesto hecho superado, cuando lo que se encuentra demostrado es que la accionante no ha obtenido respuesta a sus pedimentos.

Aunado a lo anterior, los jueces de instancia tenían el deber de constatar que las respuestas que suministrara la entidad departamental durante el trámite de instancia no sólo fueran comunicadas sino que correspondieran efectivamente a lo que fue solicitado por la accionante, pues de no existir esa congruencia entre lo pedido y lo resuelto favorable o desfavorablemente, se estaría transgrediendo otro de los elementos del núcleo esencial del derecho de petición, cual es el derecho a obtener respuesta de fondo y efectiva.

Retomando el contenido de la solicitud del 30 de septiembre de 2003 se lee que la accionante solicitó de forma respetuosa que le fuera expedida copia simple de la normatividad que se tuvo en cuenta para realizar unos descuentos a su remuneración, no obstante en el expediente no está acreditado que la entidad accionada haya dado respuesta a esa petición, lo cual demuestra la violación a esa garantía fundamental de la accionante.

El ad-quem interpretó del escrito de impugnación, que la señora Rodríguez de Amaya había obtenido personalmente dicha normatividad, circunstancia que a su juicio restablecía su derecho de petición. Para la Sala esa posición es incorrecta puesto que aún, si ello hubiera ocurrido, la entidad accionada no quedaba relevada de atender dicha solicitud.

En síntesis, al estar acreditado que la entidad accionada no dio respuesta pronta y de fondo a la petición de la accionante, se revocarán las decisiones objeto de revisión, para en su lugar conceder el amparo solicitado. En consecuencia, se ordenará al Secretario de Educación Departamental de Boyacá, que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, dé respuesta a todas y cada una de las solicitudes formuladas por la accionante el 30 de septiembre de 2003 debiendo verificar que la peticionaria efectivamente ha recibido la respectiva contestación, lo cual deberá acreditar ante el juzgado de primera instancia al día siguiente del vencimiento de las citadas 48 horas.

Finalmente, la Sala no puede soslayar la inobservancia por parte de la entidad departamental tutelada no sólo de los principios constitucionales de eficacia, economía, celeridad conforme a los cuales debe desarrollarse la función administrativa (Art. 209 C.P.) sino de las disposiciones constitucionales y legales que reglan el deber de las autoridades de garantizar la efectividad del derecho constitucional fundamental de petición, por esta razón, acatando lo dispuesto en los numerales 1 y 24 del artículo 34 la Ley 734 de 2002, se remitirá copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación para que, de considerarlo pertinente, inicie las investigaciones contra los servidores públicos a quienes correspondía dar pronta y efectiva respuesta a las solicitudes de la accionante.

III. 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.- REVOCAR los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja Boyacá, Sala Civil Familia, el 15 de diciembre de 2003 y el 11 de febrero de 2004 respectivamente, y en su lugar, CONCEDER el amparo al derecho constitucional fundamental de petición a la señora Josefina Rodríguez de Amaya.

Segundo.- ORDENAR al Secretario de Educación de Boyacá que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, dé respuesta a todas y cada una de las solicitudes formuladas por la accionante el 30 de septiembre de 2003 en los términos expuestos en esta providencia, debiendo verificar que la peticionaria efectivamente haya recibido la contestación respectiva, lo cual deberá acreditar ante el juzgado de primera instancia al día siguiente del vencimiento de las citadas 48 horas.

Tercero.- PREVENIR a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá para que en lo sucesivo garantice la efectividad del derecho constitucional fundamental de petición conforme lo impone la Carta Política y la ley.

Cuarto.- Remitir copia de este expediente a la Procuraduría General de la Nación, para los

fines indicados en la parte motiva de esta sentencia.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

1 El documento contentivo de la petición fue radicado con el número 29821, conforme aparece a folios 3 y 4 del cuaderno de primera instancia.

2 Cfr. Folios 10 a 13 del cuaderno de primera instancia.

3 Cfr. Folio 14 del cuaderno de primera instancia.

4 Cfr. Folio 15 del cuaderno de primera instancia.

5 Cfr. Folio 16 del cuaderno de segunda instancia.

6 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

7 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 A folios 6 y 7 del cuaderno de segunda instancia obran las planillas mediante las cuales fueron remitidos por correo los oficios dirigidos a la accionante.