Sentencia T-973/03

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

QUEJA-Concepto/QUEJA-Impulsa el inicio de una acción disciplinaria

QUEJA-La intervención del quejoso no es parte del proceso disciplinario

La intervención del quejoso, que no es parte del proceso disciplinario, se limita, según lo dispone el parágrafo del artículo 90 de la Ley734 de 2002, a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, a aportar las pruebas que tenga en su poder y a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Para estos efectos, podrá conocer el expediente en la secretaría del despacho que profirió la decisión.

QUEJA-Se debe promover una petición para averiguar por ella en un órgano de control

Quien en calidad de quejoso intenta averiguar por una queja que cursa en un organismo de control, debe promover la realización de su derecho de petición y esperar una respuesta de fondo de la respectiva autoridad administrativa. Es de la esencia del derecho de petición obtener una respuesta que se comunique al interesado; mas, no es de la esencia de la queja que sea comunicada, sino tramitada e investigada, y que lo que se expone como hechos irregulares, constituya materia de estudio a efectos de determinar responsabilidades.

DERECHO DE PETICION SOBRE QUEJA-No fue dirigido a la procuraduría

En este caso, el escrito de petición no fue dirigido a la Procuraduría para efectos del derecho de petición. Mal podía entonces la Procuraduría, dentro del trámite del proceso disciplinario iniciado a instancias de la queja, comunicarle a las interesadas aspectos que sólo le incumben a quienes son parte en el proceso, sin perjuicio de los derechos y opciones que les son dados al tenor de la normatividad vigente sobre la materia.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expedientes T-758856 y T-758858

Acciones de tutela instauradas por Edelmira Velasco de Zapata y Elsa Piedad Galvis Zúñiga contra el Procurador General de la Nación.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAUJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

en el proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Penal del Tribunal Superior de

Popayán, en el trámite de la acción de tutela promovida por Edelmira Velasco de Zapata y Elsa Piedad Galvis Zúñiga contra el Procurador General de la Nación.

I. ANTECEDENTES.

Manifiestan las demandantes que elevaron un escrito de petición al señor Procurador General de la Nación en el mes de noviembre de 2002. Inicialmente vía fax el día 28 de noviembre en las horas de la mañana remitieron el escrito de su petición, y posteriormente por correo el día 2 de diciembre del mismo año, hicieron llegar el documento contentivo de la misma petición.

No obstante, a la fecha de interponerse las presentes tutelas (abril 22 de 2002), han transcurrido más de cien (100) días, sin que hayan obtenido respuesta alguna a su petición. Por tal motivo consideran vulnerado su derecho de petición, y para su protección por esta vía judicial, piden que se de un plazo de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la sentencia de esta tutela, para que el Procurador resuelva las peticiones de las accionantes.

II. RESPUESTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

En escrito obrante en cada uno de los expedientes la apoderada de la Procuraduría General de la Nación respondió al requerimiento del juez de primera instancia en cada una de las tutelas que aquí se revisan, y en el dicho documento expuso los siguientes argumentos:

“ Del contenido de la comunicación dirigida al Jefe del Ministerio Público se deduce inequívocamente las siguientes circunstancias:

“1. Que las presuntas irregularidades derivadas del mencionado contrato ya fueron investigadas por la Procuraduría.

“2. Que no se trata exactamente como es obvio de un Derecho de Petición sino de la radicación de una queja aspecto que tiene un trámite diferente al previsto en los artículos 5 y siguientes del Decreto 01 de 1984.

“De conformidad con comunicación de diciembre 18 de 2002, contenida en oficio 018842-2002 (Copia anexa) dirigida al Despacho de la Procuraduría Regional , la comunicación de noviembre 27 de 2002, incoada por la actora, ya mencionada, fue recibida por esta Regional el 25 de marzo del año que transcurre y radicada bajo el número 844 de la misma fecha, lo cual indica que solamente han transcurrido 23 días hábiles, lapso dentro del cual, además del anterior la Procuraduría ha radicado 338 documentos que exigen su trámite respectivo lo que de por si explica con suficiencia que solamente en el día de ayer se haya expedido auto de indagación preliminar con el objeto de esclarecer las presuntas y mencionadas irregularidades y en caso dado de deducir la consecuente responsabilidad, no sin antes advertir que es menester determinar, si como lo afirma la tutelante la investigación ya se hubiere producido, circunstancia que por demás, recuerdan el abogado asesor de la Procuraduría doctor Álvaro José Simmonds Muñoz y la señora secretará General Isaura Álvarez de Bonilla lo que por ausencia de sistematización de la información aún no se ha establecido plenamente, se deberá adoptar dentro del proceso que se inicia en virtud de la

indagación preliminar aludida, la determinación que corresponda en aras de precaver los derechos procesales fundamentales de quienes corresponda.

“Dentro del proceso disciplinario tal como lo ordena el Parágrafo del artículo 90 de la ley 734 de 2002 (artículo 71 de la ley 200 de 1955) ‘La intervención del quejoso se limita únicamente a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento a aportar las pruebas que tenga en su poder y a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio.

“Luego no le era dable a la tutelante señora VELASCO DE ZAPATA intervenir dentro de la investigación en caso de que esta se hubiese producido exceptuando su derecho a interponer los recursos previstos en la ley, ello explica que no constituye en estricto sensu vulneración de sus derechos constitucionales el hecho de que las diligencias hubiesen sido archivadas porque en tal evento permanecería incólume su capacidad de recurrir la decisión.”

III. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

Mediante fallos de los días 8 y 15 de mayo de 2003, la Sala Penal del Tribunal Superior de Popayán negó las peticiones de tutela de la referencia, considerando en ambos casos, que es claro que las actoras no elevaron peticiones ante el Ministerio Público sino que formularon una queja, para cuya respuesta los términos no se rigen por las reglas generales sino por la ley 734 de 2002, bajo la cual la entidad demandada ha adelantado las actuaciones pertinentes, a fin de determinar si hay mérito para iniciar algún procedimiento disciplinario.

Así, en relación con la queja formulada por las interesadas, la Procuraduría Regional del Cauca dispuso la apertura de indagación preliminar a afectos de esclarecer las presuntas irregularidades denunciadas en torno a la ejecución del Convenio No. 066 de septiembre 10 de 1998, suscrito entre INURBE y la Gobernación del Cauca. Por lo tanto, es evidente que la entidad demandada ha actuado de manera correcta y no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

IV. PRUEBAS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE.

1. Expediente T-758856.

– A folios 4 y 5, fotocopia simple de la queja presentada por la accionante ante la Procuraduría.

– A folios 15 a 18, respuesta de la apoderada de la Procuraduría al juez de primera instancia.

2. Expediente T-758858.

– A folios 3 y 4, fotocopia simple de la queja presentada por la accionante ante la Procuraduría.

– A folios 14 a 17, respuesta de la apoderada de la Procuraduría al juez de primera instancia.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1.991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

2. El problema jurídico planteado. El derecho de petición del artículo 23 y la queja que da origen a una acción disciplinaria.

A pesar de que el presente caso plantea una situación que ya ha sido superada, en tanto la queja propuesta por las demandantes ya fue tramitada por la Procuraduría Regional del Cauca, corresponde a la Corte determinar la diferencia existente entre la tramitación de la queja que genera la apertura de una acción disciplinaria y el ejercicio del derecho de petición (art. 23 C.P.), para efectos de precisar si en el presente caso la Procuraduría estaba en la obligación de comunicar a las interesadas el trámite y la suerte de la queja puesta a su consideración.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de fijar el sentido y alcance del derecho de petición trazando algunos criterios acerca de la procedencia y efectividad de esa garantía fundamental. Entre otras, en la sentencia T-1160A de 2001 esta Corporación resumió1 los siguientes criterios que se constituyen en pautas jurisprudenciales e "indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse"2:

"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) 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.

“h) 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

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

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

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

Por su parte, el concepto de queja se relaciona con la denuncia de una irregularidad administrativa que se pone de presente ante la autoridad competente. Así, es la queja una de las formas que impulsan el inicio de la acción disciplinaria, al tenor del artículo 69 de la Ley 734 de 2002, en donde se señala: “La acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona…”

Dispone el C.D.U. que son sujetos en la actuación disciplinaria, el investigado y su defensor, el Ministerio Público, cuando la actuación se adelante en el Consejo Superior o Seccional de la Judicatura o en el Congreso de la República contra los funcionarios a que se refiere el artículo 174 de la Constitución Política. A su vez, se señala que tales sujetos procesales podrán solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas, interponer los recursos de ley, presentar solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de los fines de la misma y obtener copias de la actuación, salvo que por mandato constitucional o legal, ésta tenga carácter reservado.

La intervención del quejoso, que no es parte del proceso disciplinario, se limita, según lo dispone el parágrafo del artículo 90 de la Ley734 de 2002, a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, a aportar las pruebas que tenga en su poder y a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Para estos efectos, podrá conocer el expediente en la secretaría del despacho que profirió la decisión.

En el caso planteado las demandantes, madres cabeza de familia, se dirigieron al Señor Procurador General de la Nación con el fin de que se solucionara una situación irregular derivada del presunto incumplimiento del contrato celebrado entre el Departamento del

Cauca y el INURBE, cuyo objeto consistía en la Administración y Ejecución de subsidios en beneficio de madres cabeza de familia de los Municipios de Puerto Tejada y Caloto. Recibida la queja por el funcionario encargado de la División de Registro, Control y Correspondencia, de la Procuraduría General de la Nación, se le envía a la Procuradora Regional del Cauca el siguiente oficio:

"Mediante escrito de noviembre 27 de 2002, Elsa Piedad Galvis Zuñiga, denuncia manejo irregular de dineros destinados y apropiados por el INURBE para otorgar subsidios de mejoramiento de vivienda para los habitantes del municipio de Caloto, Cauca, afectadas por la violencia. Para su conocimiento y fines pertinentes".

Tramitada de esa forma, es decir, como una queja que denunciaba la irregularidad de un contrato con el INURBE, la Procuradora Regional, con fecha 5 de mayo de 2003 (las tutelas fueron presentadas en el mes de abril de 2003), abre la indagación preliminar, en igual sentido para ambos expedientes en donde se lee:

"De conformidad con la inquietud propuesta por la señora ELSA PIEDAD GALVIS ZÚÑIGA, ante el señor Procurador General de la Nación el 27 de noviembre de 2002, se ordena adelantar INDAGACIÓN PRELIMINAR en carácter averiguatorio con el propósito de dilucidar la comisión de presuntas irregularidades dentro de la ejecución del convenio 066 de 10 de septiembre de 1998 suscrito entre INURBE y el departamento del Cauca, en tal virtud se ordena la práctica de las siguientes pruebas:

1. Por todos los medios legales posibles allegar copia de los soportes que integre el referido contrato.

1. Recepcionar exposición libre de juramento al Doctor César Laureano Negret Mosquera Gobernador del Departamento para la época de los hechos y en relación con el contenido de la queja.

1. Las que se deduzcan de las anteriores y permitan el esclarecimiento de los hechos.

1. Para el cumplimiento de lo anterior, COMISIONASE a la doctora María Elena Cárdenas Paredes a quien se le concede un término de treinta (30) días."

Es decir, todo el tratamiento otorgado al escrito de las peticionarias, dado su contenido, fue el de una queja que debía ser investigada, tramitada e indagada por parte de los funcionarios competentes y así se hizo, según lo informó al Tribunal de instancia, la Procuradora del Cauca, en escritos visibles a folios 15 a 17 de ambos expedientes.

La Sala se pregunta ahora: ¿ las quejosas, en calidad de tales, tenían derecho a obtener información respecto de la suerte de su queja, o por el contrario, era menester que presentaran un escrito de petición para ello?. En sentir de la Sala la respuesta es la segunda, por cuanto, como se expuso, la persona que presenta una queja no es parte en el proceso disciplinario, y sus derechos, que no son de poca monta, se concretan en: ampliar la queja, aportar pruebas, e impugnar las decisiones absolutorias o de archivo. Sin embargo, quien en calidad de quejoso intenta averiguar por una queja que cursa en un organismo de control, debe promover la realización de su derecho de petición y esperar una respuesta de fondo de la respectiva autoridad administrativa. Es de la esencia del derecho de petición obtener una respuesta que se comunique al interesado; mas, no es de la esencia de la queja que sea comunicada, sino tramitada e investigada, y que lo que se expone como hechos irregulares, constituya materia de estudio a efectos de determinar responsabilidades.

En este caso, el escrito de petición no fue dirigido a la Procuraduría para efectos del derecho de petición, y si bien es cierto, al momento de instaurar la demanda de tutela las solicitantes no conocían el curso de su queja, es de observar que iniciada la acción disciplinaria y abierta la indagación preliminar, fueron citadas para ampliar la queja y ejercer los derechos que le asisten al quejoso, dentro de los cuales, como se vio, se encuentra el de impugnar una decisión que le sea adversa. Mal podía entonces la Procuraduría, dentro del trámite del proceso disciplinario iniciado a instancias de la queja, comunicarle a las interesadas aspectos que sólo le incumben a quienes son parte en el proceso, sin perjuicio de los derechos y opciones que les son dados al tenor de la normatividad vigente sobre la materia.

Por las razones expuestas, se confirmará la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cundinamarca al negar las tutelas en mención.

VI. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera 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 de Popayán dentro de los expedientes T-758.856 y T-758.858.

Segundo. Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

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

2 Cfr. Sentencia T-260/95, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

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

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

5 Cfr. Sentencia 219/01, M.P. 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 Cfr. Sentencia 249/01, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.