

ACCION DE TUTELA - Para que proceda esta acción es necesario que el actor cuente con legitimación en la causa por activa / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - Concepto y alcance / APODERADO JUDICIAL - El apoderado judicial de una causa ordinaria no puede alegar un interés directo para incoar en su propio nombre la acción de tutela ni alegar la vulneración del derecho al trabajo en tanto sus obligaciones son de medio y no de resultado

La legitimación en la causa es la capacidad de poder ser parte, acudiendo para el efecto, por sí mismo o por interpuesta persona al proceso, por tanto, constituye un requisito de procedibilidad en toda acción. En este orden de ideas, pese a su informalidad, la acción de tutela no escapa a esta exigencia. Así se desprende de la Constitución Política y del artículo 10 del Decreto 2191 de 1991. Se advierte en el asunto que el señor Mauricio Ortiz Santacruz, quien actuó en calidad de apoderado judicial de aproximadamente 600 personas en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de los cuales se condenó a las accionadas, y ahora actúa en nombre propio, pretende la protección de sus derechos fundamentales porque considera que no se le ha informado sobre los turnos, estado de las órdenes de pago, valor y forma de pago de las sentencias condenatorias a favor de sus poderdantes. Al respecto manifiesta la Sala que el apoderado judicial de una causa ordinaria no puede alegar un interés directo para incoar en su propio nombre la acción de tutela ni alegar la vulneración del derecho al trabajo en tanto sus obligaciones son de medio y no de resultado. Se advierte en el presente caso que no le asiste derecho al apoderado de la parte actora para alegar vulneración alguna a sus derechos fundamentales...dado que los titulares de estos derechos son los demandantes de los procesos ordinarios, quienes no otorgaron poder para ser representados en la solicitud de amparo...En este orden de ideas, frente a los derechos citados existe una falta de legitimación en la causa del accionante y en este sentido se confirmará la decisión del a quo

FUENTE FORMAL: DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 10

NOTA DE RELATORIA: Al respecto ver Corte Constitucional, sentencias T-674 de 1997, T-575 de 1997, T-552 de 2006, T-531 de 2002 y T-658 de 2002

DERECHO DE PETICION - Noción y objeto / DERECHO DE PETICION - Presupuestos / DERECHO DE PETICION - Se vulnera este derecho cuando al peticionario no se le da una respuesta de fondo precisa clara y congruente a las peticiones citadas en precedencia y las ponga en su conocimiento

El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de formular solicitudes para obtener información o pedir copias de documentos no sujetos a reserva a las autoridades correspondientes o a los particulares, además de obtener una pronta y completa respuesta a sus inquietudes. La naturaleza de este derecho está establecida en la Constitución de 1991 como de aplicación inmediata, dada su pertenencia al ámbito de los derechos inherentes a la persona y su relevancia para la participación de la misma, así como para asegurar el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, al igual que los deberes sociales del Estado y la posibilidad de hacer realizables otros derechos fundamentales. Diversos pronunciamientos de orden constitucional han definido los presupuestos esenciales del derecho de petición así: i) en la posibilidad de formular peticiones respetuosas, por motivos de interés general o particular y ii) en la obtención de una pronta resolución del asunto puesto en consideración. Esos componentes del derecho de petición son inescindibles, esto es, que el goce y satisfacción del

mismo se realiza una vez ambos se verifiquen; por lo tanto, el derecho se concreta en la formulación de una petición, pero se efectiviza con la resolución pronta y material, independientemente de si la respuesta resulta o no favorable al sentido de la misma...Con todo, para que se configure su cumplimiento no basta la resolución efectiva sino que es necesario que ésta se dé a conocer al interesado...Procede la Sala a analizar el acervo probatorio, para efectos de determinar si la Nación – Ministerio de Defensa Nacional y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional vulneraron el derecho fundamental de petición del accionante en los términos señalados en su escrito de tutela...Ahora bien, debe señalarse que en la respuesta emitida a la petición de 12 de junio de 2013 radicado No. 2013046970, la entidad no se pronunció de fondo, clara, precisa ni congruentemente frente a los requerimientos del accionante, y menos se puso en su conocimiento. Fuerza concluir, entonces, que ante la ausencia de respuesta a las peticiones de 13 de noviembre de 2012 radicado No. 2012107769 y 12 de junio de 2013 radicado No. 2013046970, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional vulneró el derecho de petición del tutelante, razón por la cual se dispondrá su protección y ordenará a la entidad que en el término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta decisión, profiera respuesta de fondo, precisa, clara y congruente a las peticiones citadas en precedencia y las ponga en conocimiento del actor

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA / LEY 1437 DE 2011

NOTA DE RELATORIA: Sobre el derecho de petición ver jurisprudencia de esta corporación, EXP: 05001-23-31-000-2011-01980-01 (AC) y de la Corte Constitucional ver sentencias T-495 de 1992, T-010 de 1993, T-291 de 1996, T-542 de 2006 entre otras

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-41-000-2013-02507-01(AC)

Actor: MAURICIO ORTIZ SANTACRUZ

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA Y OTRO

La Sala decide la impugnación interpuesta por el tutelante contra el fallo de 21 de noviembre de 2013, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A”, declaró improcedente la acción de amparo.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

Mediante escrito de 30 de octubre de 2013, el señor Mauricio Ortiz Santacruz, quien manifestó actuar en nombre propio, ejerció acción de tutela contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – Grupo de Tesorería, para la protección de sus derechos fundamentales a la “*dignidad humana, información, debido proceso, acceso a la administración de justicia, habeas data, trabajo, petición y principios de la confianza legítima, publicidad, celeridad, economía y eficacia*”, que considera vulnerados ante la falta de respuesta a las peticiones de 13 de noviembre de 2012 y 12 de junio de 2013, mediante las cuales solicitó información sobre el turno, estado de la orden de pago, valor y forma de pago de diversas sentencias proferidas a favor de sus poderdantes en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

2. Hechos

- El señor Mauricio Ortiz Santacruz actuó como apoderado de aproximadamente 600 personas, en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, tramitados en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyas pretensiones versaban sobre el reconocimiento y pago del I.P.C., la prima de actividad y otros emolumentos.
- En el mismo número de casos, los despachos judiciales a nivel nacional accedieron a las pretensiones de los demandantes, razón por la cual, el accionante solicitó en los años 2011 y 2012 al Ministerio de Defensa Nacional y a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional el pago de las condenas impuestas, para lo cual adjuntó las cuentas de cobro y los documentos exigidos por las entidades.
- Pese a lo anterior, a la fecha de presentación de la demanda de amparo constitucional, las accionadas no han informado las fechas programadas para el pago o turnos ni los montos a cancelar, así como tampoco han devuelto o solicitado algún documento.
- Mediante peticiones de 13 de noviembre de 2012 y 12 de junio de 2013, el tutelante solicitó puntualmente a las entidades información sobre el turno, estado de la orden de pago, valor y forma de pago, sin embargo, las

accionadas guardaron silencio.

3. Fundamento de la solicitud

El tutelante adujo que la ausencia de respuesta a las peticiones de pago de las condenas impuestas mediante sentencias, ha perjudicado *“la continuidad de la vía gubernativa, de la misma vía judicial y así mismo el derecho a acceder nuevamente a la administración de justicia”* y ha convertido inanes las decisiones judiciales que desde hace año y medio reconocieron un derecho a favor de sus poderdantes.

4. Petición de amparo

“1. Se ordene a las Entidades Tuteladas: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR - GRUPO TESORERÍA CASUR, para que en AMPARO DE TUTELA, coordine, ordene a quien corresponda o delegue a fin: INFORMAR SOBRE LAS FECHAS EN QUE ESTÁN PROGRAMADOS HACERSE O LOS TURNOS DE LOS PRIMEROS PAGOS DE CADA UNA DE LAS CUENTAS DE COBRO DE LAS SENTENCIAS FALLADAS A FAVOR DE CADA ACTOR – CLIENTE MÍO. ASÍ COMO LOS MONTOS A PAGAR A CADA ACCIONANTE, EN CASO QUE YA SE HAYAN HECHO LAS LIQUIDACIONES. COMO SE MUESTRA EN CUADRO ANEXO DE CADA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, DE RELIQUIDACIÓN DE ASIGNACIÓN DE RETIRO Y/O PENSIÓN POR EL TEMA DE: ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR – I.P.C., COMO DE PRIMA DE ACTIVIDAD Y OTROS. RELACIONANDO EN DICHO CUADRO ASÍ MISMO LAS FECHAS DE SENTENCIAS Y RADICADOS DE LAS CUENTAS DE COBRO, NOMBRES Y APELLIDOS DE CADA ACTOR, JUZGADO ADMINISTRATIVO, RADICADO, CIUDAD, ASÍ: (...)”

(Enlistó 235 personas)

(...) 2. Se ordene a las Entidades Tuteladas: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR - GRUPO TESORERÍA CASUR, para que en AMPARO DE TUTELA, coordine, ordene a quien corresponda o delegue a quien corresponda a fin: INFORMAR SOBRE LAS FECHAS EN QUE ESTÁN PROGRAMADOS HACERSE O LOS TURNOS DE LOS SEGUNDOS PAGOS, DE CADA UNA DE LAS CUENTAS DE COBRO DE LAS SENTENCIAS FALLADAS A FAVOR DE CADA ACTOR – CLIENTE MÍO. ASÍ COMO LOS MONTOS A PAGAR A CADA ACCIONANTE, EN CASO QUE YA SE HAYAN HECHO Y SUS LIQUIDACIONES. COMO SE MUESTRA EN CUADRO ANEXO DE CADA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, DE RELIQUIDACIÓN DE ASIGNACIÓN DE RETIRO Y/O PENSIÓN POR EL TEMA DE: ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR – I.P.C., COMO DE PRIMA DE ACTIVIDAD Y OTROS. RELACIONANDO EN DICHO CUADRO ASÍ MISMO LAS

FECHAS DE SENTENCIAS Y RADICADOS DE LAS CUENTAS DE COBRO, NOMBRES Y APELLIDOS DE CADA ACTOR, JUZGADO ADMINISTRATIVO, RADICADO, CIUDAD. YA QUE SE DESCONOCE DE SI SE HICIERON O NO ESTOS SEGUNDOS PAGOS, DE ESTOS FALLOS, ASÍ: (...)

(Enlistó 356 personas).

5. Trámite de la acción de tutela en primera instancia

Por auto de 31 de octubre de 2013, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A”, concedió dos días al accionante para que allegara el poder especial que lo acreditara como apoderado de las personas relacionadas en el escrito de tutela o, en su defecto, manifestara que actuaba como agente oficioso y aportara los documentos que así lo demostraran (folios 127 y 128), frente a lo cual el apoderado guardó silencio.

Por auto de 12 de noviembre de 2013, la Corporación admitió la acción de tutela, realizó por segunda vez el requerimiento inicial y dispuso la notificación al Ministro de Defensa Nacional, al Director de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y al Jefe del Grupo de Tesorería de esta última entidad (folios 132 y 133).

6. Contestación de las entidades accionadas

6.1. Nación – Ministerio de Defensa Nacional

Pese a que fue notificado en debida forma, guardó silencio.

6.2. Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – Grupo de Tesorería

Por escrito presentado en forma extemporánea el 26 de noviembre de 2013, el Subdirector de Prestaciones Sociales de la entidad solicitó que se declarara la carencia actual de objeto por hecho superado, comoquiera que mediante Oficio 5451 de 21 de noviembre de 2013, dio respuesta a las peticiones elevadas por el accionante y manifestó que *“Del listado en comento, tenemos el primer grupo, que son aquellos actos administrativos de cumplimiento que fueron notificados al apoderado de manera legal, antes de la presente acción de tutela entre el lapso comprendido del año 2011 a septiembre de 2013, ascienden a **331 actos**. En el segundo grupo inmerso en el primero y en el mismo lapso, que no arrojaron pago*

de valores, fueron notificados 66 actos. Tenemos otro grupo que aún no se ha pagado el adicional o que no hay lugar a adicional, y asciende a 07 actos. Hay otro grupo que asciende a 174 procesos administrativos en trámite. Como también del listado suministrado por el abogado 27 no fue posible establecer información debido a inconsistencias de identificación”.

Adujo que el actor pretende ventilar vía tutela lo que fue resuelto mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y posee una conducta temeraria por cuanto, pese a conocer la respuesta emitida por la entidad, interpuso la acción de amparo.

7. Fallo impugnado

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A”, en sentencia de 21 de noviembre de 2013, declaró improcedente la acción de tutela.

Adujo que, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la tutela puede ser ejercida por la persona vulnerada o amenazada en alguno de sus derechos fundamentales, quien actuará en nombre propio o mediante apoderado, agente oficioso, Defensor del Pueblo o Personero Municipal, sin embargo, en el caso de autos, pese a que el accionante manifestó actuar en su nombre, lo cierto es que su objeto era representar los derechos de sus poderdantes en los procesos ordinarios, sin estar facultado para ello, ni haber acreditado su calidad de agente oficioso, razón por la cual se configuró una falta de legitimación en la causa por activa que no permite estudiar el fondo del asunto.

8. Impugnación

El 26 de noviembre de 2013, el accionante manifestó que no pudo suplir los requerimientos realizados por el *a quo* para demostrar su calidad de agente oficioso o allegar los poderes que lo facultaban para iniciar la acción de tutela, porque para la misma época su padre presentó complicaciones de salud y falleció días después¹, sin embargo, aclaró que lo exigido no era necesario, por cuanto no representa a sus poderdantes del proceso ordinario sino que actúa en nombre propio ya que fue quien elevó las solicitudes ante la administración.

¹ A folios 149 y 150 allegó certificado de defunción e historia clínica de fecha 3 de noviembre de 2013.

Manifestó que son su prestigio profesional y su derecho al trabajo los que se encuentran en debate, por ello interpuso la tutela en su nombre.

Alegó que si bien pudo configurarse un silencio administrativo frente a sus solicitudes, no es menos que, ello no exime a la administración de pronunciarse ni pierde el derecho a que sus peticiones le sean resueltas en debida forma.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A”, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991 y el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 21 de noviembre de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A”, que decidió *"declarar improcedente la acción de tutela"*, para lo cual se analizará si la Nación – Ministerio de Defensa Nacional y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – Grupo de Tesorería, vulneró los derechos fundamentales a la *"dignidad humana, información, debido proceso, acceso a la administración de justicia, habeas data, trabajo, petición y principios de la confianza legítima, publicidad, celeridad, economía y eficacia"* del accionante, por la falta de respuesta a las peticiones de 13 de noviembre de 2012 y 12 de junio de 2013, mediante las cuales solicitó información sobre el turno, estado de la orden de pago, valor y forma de pago de diversas sentencias proferidas a favor de sus poderdantes en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. Legitimación en la causa por activa

La legitimación en la causa es la capacidad de poder ser parte, acudiendo para el efecto, por sí mismo o por interpuesta persona al proceso, por tanto, constituye un requisito de procedibilidad en toda acción.

En este orden de ideas, pese a su informalidad, la acción de tutela no escapa a esta exigencia. Así se desprende de la Constitución Política y del artículo 10² del Decreto 2191 de 1991.

Se advierte en el asunto que el señor Mauricio Ortiz Santacruz, quien actuó en calidad de apoderado judicial de aproximadamente 600 personas en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de los cuales se condenó a las accionadas, y ahora actúa en nombre propio, pretende la protección de sus derechos fundamentales porque considera que no se le ha informado sobre los turnos, estado de las órdenes de pago, valor y forma de pago de las sentencias condenatorias a favor de sus poderdantes.

Al respecto manifiesta la Sala que el apoderado judicial de una causa ordinaria no puede alegar un interés directo para incoar en su propio nombre la acción de tutela³ ni alegar la vulneración del derecho al trabajo en tanto sus obligaciones son de medio y no de resultado⁴.

Sobre el punto, la Corte Constitucional, en Sentencia T-552 de 2006⁵, señaló:

“La primera consecuencia teórica que esa configuración arroja es que la legitimación en la causa por activa en los procesos de tutela se

² “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

³ La Corte Constitucional. Sentencia T-674 de 1997, expresamente determinó que: “...no puede alegarse vulneración de los propios derechos con base en los de otro...”, y en Sentencia T-575 de 1997, igualmente, sostuvo que: “...la calidad de apoderado no genera ipso facto la suplantación del titular del derecho...”. A juicio de la Corte ello ocurre por dos razones: “(i) El interés en la defensa de los derechos fundamentales, como se dijo, radica en su titular y no en terceros y, por otra parte, (ii) la relación de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales debe ser directa y no transitiva ni por consecuencia. Así lo manifestó la Corte en la citada Sentencia T-674 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), al sostener que “...no es válido alegar, como motivo de la solicitud de protección judicial, la causa de la causa, o el encadenamiento infinito entre causas y consecuencias, ya que, de aceptarse ello, se desquiciaría la acción de tutela y desbordaría sus linderos normativos. [Por lo tanto...] La violación de los derechos [fundamentales] de otro no vale como motivo para solicitar la propia tutela...”.

⁴ La Corte Constitucional. Sentencia T-674 de 1997, expresamente determinó que: “...no puede alegarse vulneración de los propios derechos con base en los de otro...”, y en Sentencia T-575 de 1997, igualmente, sostuvo que: “...la calidad de apoderado no genera ipso facto la suplantación del titular del derecho...”. A juicio de la Corte ello ocurre por dos razones: “(i) El interés en la defensa de los derechos fundamentales, como se dijo, radica en su titular y no en terceros y, por otra parte, (ii) la relación de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales debe ser directa y no transitiva ni por consecuencia. Así lo manifestó la Corte en la citada Sentencia T-674 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), al sostener que “...no es válido alegar, como motivo de la solicitud de protección judicial, la causa de la causa, o el encadenamiento infinito entre causas y consecuencias, ya que, de aceptarse ello, se desquiciaría la acción de tutela y desbordaría sus linderos normativos. [Por lo tanto...] La violación de los derechos [fundamentales] de otro no vale como motivo para solicitar la propia tutela...”.

⁵ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

predica siempre de los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados. Sin embargo, tal como lo ha establecido la Corte en anteriores oportunidades⁶, a partir de las normas de la Constitución y del decreto 2591 de 1991, el ordenamiento jurídico colombiano permite cuatro posibilidades para la promoción de la acción de tutela. La satisfacción de los presupuestos legales o de los elementos normativos de alguna de estas cuatro posibilidades, permiten la configuración de la legitimación en la causa, por activa, en los procesos de tutela. (Negrilla y subraya fuera de texto).

En ese orden de ideas, esas cuatro posibilidades son las siguientes: (i) el ejercicio directo de la acción de tutela. (ii) El ejercicio por medio de representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas). (iii) El ejercicio por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso, o en su defecto el poder general respectivo. Y (iv) la del ejercicio por medio de agente oficioso”.

Se advierte en el presente caso que no le asiste derecho al apoderado de la parte actora para alegar vulneración alguna a sus derechos fundamentales a la “*dignidad humana, información, debido proceso, acceso a la administración de justicia, habeas data y principios de la confianza legítima, publicidad, celeridad, economía y eficacia*”, dado que los titulares de estos derechos son los demandantes de los procesos ordinarios, quienes no otorgaron poder para ser representados en la solicitud de amparo.

Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional⁷ señaló:

“La falta de poder especial para adelantar el proceso de tutela por parte de un apoderado judicial, aún cuando tenga poder específico o general en otros asuntos, no lo habilita para ejercer la acción de amparo constitucional a nombre de su mandante y, por lo tanto, en estos casos, la tutela debe ser declarada improcedente ante la falta de legitimación por activa.

(...)

La carencia de un interés legítimo para reclamar la protección de los derechos fundamentales invocados y la ausencia manifiesta de poder especial para solicitar tal protección en beneficio de un tercero, hacen del todo improcedente el amparo tutelar solicitado y le impiden al juez constitucional entrar a pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado. Igualmente, como en ninguna de las piezas probatorias se expresa la intención de agenciar los derechos de otro, es inaplicable esta modalidad de legitimación.” (Negrilla y subrayo de la Sala).

En este orden de ideas, frente a los derechos citados existe una falta de

⁶ Ver sentencia T-531 de 2002, M.P., Eduardo Montealegre Lynett.

⁷ Sentencia T-658 de 2002.

legitimación en la causa del accionante y en este sentido se confirmará la decisión del *a quo*.

Ahora bien, frente al derecho de petición, contrario a lo decidido por el juez de primera instancia, el análisis amerita ser diferente, por cuanto para la Sala es claro que, en este caso el titular de ese derecho es el actor, comoquiera que fue quien acudió a la administración y elevó varias solicitudes, que en su criterio no se han respondido. En consecuencia, es quien se encuentra legitimado para solicitar su amparo, razón por la cual la Sala procede a realizar el estudio en los términos que se exponen a continuación.

4. Características esenciales del derecho de petición⁸

El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de formular solicitudes para obtener información o pedir copias de documentos no sujetos a reserva a las autoridades correspondientes o a los particulares, además de obtener una pronta y completa respuesta a sus inquietudes.

La naturaleza de este derecho está establecida en la Constitución de 1991 como de aplicación inmediata, dada su pertenencia al ámbito de los derechos inherentes a la persona y su relevancia para la participación de la misma, así como para asegurar el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, al igual que los deberes sociales del Estado y la posibilidad de hacer realizables otros derechos fundamentales⁹.

Diversos pronunciamientos de orden constitucional han definido los presupuestos esenciales del derecho de petición así: i) en la posibilidad de formular peticiones respetuosas, por motivos de interés general o particular y ii) en la obtención de una pronta resolución del asunto puesto en consideración. Esos componentes del derecho de petición son inescindibles, esto es, que el goce y satisfacción del mismo se realiza una vez ambos se verifiquen; por lo tanto, el derecho se concreta en la formulación de una petición, pero se efectiviza con la resolución pronta y material, independientemente de si la respuesta resulta o no favorable al sentido

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta. Reiterado en Exp. 05001-23-31-000-2011-01980-01 (AC), con ponencia de quien ahora cumple igual labor.

⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-552 de 1998, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-542 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández y T-451 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

de la misma¹⁰.

Respecto a la oportunidad para resolver una petición, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), en su artículo 14¹¹ precisa:

“Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

PARÁGRAFO. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.”

Con todo, para que se configure su cumplimiento no basta la resolución efectiva sino que es necesario que ésta se dé a conocer al interesado. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

“Una vez tomada la decisión, la autoridad o el particular no pueden reservarse su sentido, para la efectividad del derecho de petición es necesario que la respuesta trascienda el ámbito del sujeto que la adopta y sea puesta en conocimiento del peticionario; si el interesado ignora el contenido de lo resuelto no podrá afirmarse que el derecho ha sido observado cabalmente”¹² (no está en negrillas en el texto original).

Lo anterior, no sólo indica su importancia en el ámbito jurídico sino que ésta trasciende considerablemente al nivel social, pues es éste el mecanismo de interacción entre las entidades y el particular, y su desconocimiento traería consigo

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-495/92, T-010/93, T-392/94, T-392/95 y T-291/96.

¹¹ La Corte Constitucional mediante sentencia C-818 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, declaró inexecutable los artículos 3, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo deferió los efectos del fallo al 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-529 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

inseguridad jurídica y desconfianza en la administración.

5. Análisis del caso concreto

Procede la Sala a analizar el acervo probatorio, para efectos de determinar si la Nación – Ministerio de Defensa Nacional y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional vulneraron el derecho fundamental de petición del accionante en los términos señalados en su escrito de tutela.

Por escrito de 13 de noviembre de 2012 radicado No. 2012107769, el accionante solicitó a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional:

***“PRIMERO:** Por medio del presente, obrando en mi condición de apoderado judicial, me permito solicitar a usted la fecha exacta con el valor en que serán consignados los dineros que relaciono a continuación, estos por pagos de sentencias de IPC: (...)”*

(Enlistó las personas acreedoras)

***“SEGUNDO:** Así mismo SOLICITO a ustedes una relación de los valores consignados a mi nombre desde el mes de OCTUBRE hasta la fecha, con el nombre cédula fecha y valor consignado”. (Folios 18 a 20)*

El 12 de junio de 2013, por escrito radicado No. 2013046970 ante la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, el actor solicitó:

“PETICIONES POR SEGUNDA Y/O TERCERA VEZ”.

“1. Se me informe el TURNO DE PAGO, ESTADO ACTUAL DE LA ORDEN DE PAGO DE CADA SENTENCIA JUDICIAL, relacionada en el cuadro siguiente que cito en el punto SEIS (6) de estas peticiones.

2. Se me haga DETALLE DEL VALOR A PAGAR, POR RECONOCER, FORMA DE PAGO Y FECHA QUE SE REALIZARA EL PAGO DEL RETROACTIVO DEL PAGO DE SENTENCIA JUDICIAL ORDENADA EN LOS CASOS DE: ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR – I.P.C., PRIMA DE ACTIVIDAD, PARTIDAS COMPUTABLES, lo anterior pese a que mediante orden emitida por cada JUZGADO ADMINISTRATIVO, no se ha dado cumplimiento a las mismas. Así mismo solicito se me informe las razones por las cuales estos pagos no se han efectuado las notificaciones ni a mi poderdante ni a mí, hasta el día de hoy, del personal que cito en el punto SEIS (6) de estas peticiones.

3. Se me informe si del cuadro que relaciono en el punto SEIS (6) de

estas peticiones: SI ESA ENTIDAD LE HIZO EL PAGO DE LA SENTENCIA JUDICIAL POR LOS TEMAS DE ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR – I.P.C., PRIMA DE ACTIVIDAD, PARTIDAS COMPUTABLES Y OTROS, DE FORMA DIRECTA A CADA CLIENTE, O PENSIONADO.

4. Me permito solicitar solo en el caso si esa PAGADURÍA, le hizo el pago de forma directa a cada pensionado relacionado en el **punto SEIS (6) de estas peticiones**, por parte de esa Entidad. Y así las cosas me permito solicitar **SE ME INFORME, DETALLE:**

4.1. LA FECHA DE PAGO DE SENTENCIA HECHA A CADA PENSIONADO”.

4.2. EL VALOR O MONTO TOTAL DE PAGO DE SENTENCIA HECHA A CADA PENSIONADO”.

5. Se tiene conocimiento por Terceras Personas y no oficialmente por esa Entidad, que sobre el tema de ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR – I.P.C., esa PAGADURÍA, hace dos (02) pagos independientes el uno del otro, así: **UNO POR CONCEPTO DE PAGO DE RETROACTIVO**, y **OTRO POR CONCEPTO DE REAJUSTE**. Así las cosas, se tiene pactado con todos los clientes relacionados en el **punto QUINTO (5) de estas peticiones**; que se pactó a favor del Abogado lo que cito del CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ABOGADO: “...**EL TREINTA POR CIENTO (30%) DE LO QUE RESULTE DE CADA SENTENCIA**”. Así las cosas me permito solicitar, **SE ME INFORME, DETALLE EN RELACIÓN A LOS SEGUNDOS PAGOS:**

4.1. LA **FECHA** DE PAGO DEL **SEGUNDO PAGO DE LA SENTENCIA HECHA A CADA PENSIONADO DE ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR – I.P.C.**

4.2. EL **VALOR O MONTO** TOTAL DEL **SEGUNDO PAGO DE LA SENTENCIA HECHA A CADA PENSIONADO DE ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR – I.P.C., HECHA A CADA PENSIONADO**”.

6. Así las cosas me permito citar el siguiente cuadro, donde se identifica: NOMBRE DEL PENSIONADO, NÚMERO DE CÉDULA DEL PENSIONADO, TEMA, JUZGADO ADMINISTRATIVO, NÚMERO DE RADICADO DEL PROCESO, FECHA, Y RESOLUCIÓN QUE ORDENA EL PAGO SI SE TIENE, así:” (...) (sic). (Folios 1 a 17).

En informe que rindió el 26 de noviembre de 2013 el Subdirector de Prestaciones Sociales de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, señaló que las peticiones del actor fueron atendidas mediante el Oficio No. GAD-SDP 5451 de 22 de noviembre de 2013, el cual aportó a folios 155 a 181. Al revisar su contenido se verifica que mediante él se dio respuesta a los radicados 2013046970 y 2013090726, el primero hace referencia a la petición de 12 de junio de 2013, respecto de la cual se dirige la acción de tutela, no obstante, el segundo no

corresponde a la solicitud restante objeto de amparo, esto es, a la del 13 de noviembre de 2012 radicado 2012107769.

Ahora bien, debe señalarse que en la respuesta emitida a la petición de 12 de junio de 2013 radicado No. 2013046970, la entidad no se pronunció de fondo, clara, precisa ni congruentemente frente a los requerimientos del accionante, y menos se puso en su conocimiento.

Fuerza concluir, entonces, que ante la ausencia de respuesta a las peticiones de 13 de noviembre de 2012 radicado No. 2012107769 y 12 de junio de 2013 radicado No. 2013046970, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional vulneró el derecho de petición del tutelante, razón por la cual se dispondrá su protección y ordenará a la entidad que en el término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta decisión, profiera respuesta de fondo, precisa, clara y congruente a las peticiones citadas en precedencia y las ponga en conocimiento del actor.

En virtud de lo expuesto, la Sala **MODIFICARÁ** la decisión de primera instancia, declarará la falta de legitimación en la causa por activa respecto a todos los derechos invocados, excepto el de petición y amparará este último.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- MODIFICAR la sentencia de 21 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A”, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por Mauricio Ortiz Santacruz, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- DECLARAR la falta de legitimación en la causa por activa del señor Mauricio Ortiz Santacruz respecto de todos los derechos invocados como vulnerados, excepto el de petición, por las razones expuestas en la parte motiva

de la presente providencia.

TERCERO.- AMPARAR el derecho de petición del señor Mauricio Ortiz Santacruz, por las razones expuestas en la parte motiva.

CUARTO.- ORDENAR al Director de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta decisión, profiera respuesta de fondo, precisa, clara y congruente a las peticiones de 13 de noviembre de 2012 radicado No. 2012107769 y 12 de junio de 2013 radicado No. 2013046970, realizadas por el señor Mauricio Ortiz Santacruz, y las ponga en su conocimiento.

QUINTO.- NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

SUSANA BUITRAGO VALENCIA
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

ALBERTO YEPES BARREIRO