

T-036-97

Sentencia T-036/97

DERECHO DE PETICION-Resolución material/DERECHO DE PETICION-Comunicación de respuesta

La existencia de un simple proyecto, al que todavía no se le ha dado todo el trámite indispensable para que constituya una respuesta definitiva, no puede ser confundido, con la resolución que la norma constitucional exige. La decisión que el derecho de petición demanda, una vez adoptada, debe ser puesta en conocimiento del interesado, de modo que la administración no cumple a cabalidad su cometido si resuelve el asunto reservándose el sentido de lo resuelto, si no da una respuesta que contenga una decisión en sentido material, o si dilata en forma injustificada los términos previstos legalmente para responder las peticiones que ante ella formulen los particulares.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Pago de prestaciones laborales/ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

En relación con la solicitud encaminada a obtener el pago de la pensión gracia, debe señalar la Sala que la acción de tutela no es procedente para ello, pues el accionante dispone de otro medio de defensa judicial, a través del cual puede lograr el pago de prestaciones laborales, una vez reconocida la pensión gracia. No puede por tanto el juez de tutela liquidar prestaciones u ordenarlas pagar sustituyendo al juez ordinario, el cual es el competente para determinar la viabilidad del pago de este tipo de prestaciones y resolver los conflictos jurídicos de carácter laboral que se presentan en relación con los derechos reclamados, salvo las situaciones que por vía de excepción y mediante la existencia de un perjuicio irremediable debidamente comprobado, se han reconocido frente a condiciones especialísimas de debilidad manifiesta. No puede a través de la tutela suplantarse al juez laboral en su función de determinar y ordenar el pago de prestaciones laborales, pues en tal caso se desnaturalizaría el sentido, esencia y filosofía de ese mecanismo de protección de los derechos fundamentales.

Referencia: Expediente T-113.228

Peticionario: José Alfonso Calle Guerra contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fe de Bogotá, D.C., enero treinta (30) de mil novecientos noventa y siete (1997).

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 9º de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 33 y 36 del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Décimo Quinto Penal Municipal de Medellín remitió a la Corte Constitucional el expediente contentivo de la acción de tutela de la referencia, para los efectos de la revisión constitucional del fallo proferido por dicho despacho, con fecha 9 de octubre de 1996, mediante el cual se denegó la tutela instaurada por el señor Jose Alfonso Calle Guerra contra la Caja Nacional de Previsión Social.

I. ANTECEDENTES

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, procede a revisar la actuación a que dio lugar la acción de tutela promovida por Jose Alfonso Calle Guerra contra la Caja Nacional de Previsión Social.

HECHOS Y PRETENSIONES:

El actor señala que desde el 15 de febrero de 1996 presentó ante CAJANAL, una solicitud con el fin de obtener el reconocimiento y pago de su pensión gracia, adjuntando para ello la documentación requerida, y que hasta la fecha no ha recibido respuesta alguna, razón por la cual solicita la protección de los derechos fundamentales que considera vulnerados, a la igualdad, petición y seguridad social.

Con fundamento en lo anterior, solicita se ordene a las directivas de Cajanal, pagarle lo solicitado en orden a que cese la vulneración de sus derechos fundamentales.

II. LA DECISION JUDICIAL QUE SE REvisa

El Juzgado Decimo Quinto Penal Municipal de Medellín, mediante providencia del 9 de octubre

de 1996, resolvió denegar la acción de tutela por cuanto en su criterio, la entidad demandada dio respuesta a la solicitud presentada por el señor José Alfonso Calle Guerra una vez tuvo conocimiento de esta demanda.

Agrega el Juzgado, que el derecho de petición sí le fue vulnerado inicialmente al accionante, teniendo en cuenta que presentó su documentación para el pago de la pensión de gracia hace un año, y apenas la entidad tuvo conocimiento de la acción de tutela, “ahí sí empezó a darle trámite a la solicitud”, pues según se desprende de la respuesta suministrada por Cajanal al Juzgado de instancia, se informó al accionante que sus documentos fueron trasladados al Grupo de Asuntos Judiciales de la Subdirección de Prestaciones Económicas.

Señala además, que el recurrente tiene un derecho protegido constitucionalmente, el cual es que Cajanal resuelva oportunamente su solicitud. Por lo tanto, “este principio se viola no sólo cuando la entidad no da la respuesta oportunamente, sino también al evadirse la determinación a tomar, o sea, que este derecho lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no de mera apariencia”.

Por lo anterior, el Juzgado resolvió no tutelar el derecho invocado, por cuanto al actor, la entidad accionada ya le dio respuesta a su solicitud con la citada comunicación; empero, consideró necesario llamar la atención a Cajanal, a efectos de que en el futuro no tarde las respuestas a los peticionarios con referencia a las solicitudes de pago de pensiones y en especial, para que agilice el trámite de la pensión del señor Calle Guerra.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Esta Sala es competente para revisar la sentencia proferida por el Juzgado Décimo Quinto Penal Municipal de Medellín, según lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución Política.

El Derecho de Petición y la procedencia de la tutela.

Tratándose en el presente asunto de una cuestión similar a la resuelta en la tutela No. T-113.479, reitera esta Sala de Revisión lo allí expresado en relación con el derecho de petición.

“Según el artículo 23 de la Constitución Política, “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”.

Como lo ha reiterado esta Corporación, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión que el particular ha sometido al examen de la respectiva autoridad, 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.

Así pues, la respuesta para que sea tal, además de oportuna tiene que comprender y resolver el fondo de lo pedido y ser puesta en conocimiento del peticionario, pues en caso contrario se incurriría en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que la respuesta que se dé a una petición, debe abarcar el fondo del asunto que la persona ha sometido a la consideración de la autoridad competente, lo cual no significa que la petición deba resolverse accediendo a todo lo solicitado.

En efecto, el derecho constitucional fundamental de petición sería inocuo si sólo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición; lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente, y que la respuesta contenga una decisión de fondo, pues de nada serviría el derecho de petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución.

Por su parte y en relación con el término que tiene la administración para resolver las peticiones que ante ella se formulen, esta Corporación ha expuesto los criterios que ahora se reiteran:

“En este momento, para establecer cuál es el término que tiene la administración para resolver las peticiones que ante ella se presenten, debe acudirse a los preceptos del Código Contencioso Administrativo, al igual que a la ley 57 de 1984, en lo pertinente.

“El artículo 60. del mencionado código, establece que las peticiones de carácter general o particular, se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Así mismo, prevé que en ese mismo término, la administración debe informar al

solicitante, cuando sea del caso, su imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación. Norma que por lo general no se cumple en ninguna entidad, hecho que se traduce en un desconocimiento del derecho de petición.

“Si bien la citada norma, no señala cuál es el término que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, después de que ha hecho saber al interesado que no podrá hacerlo en el término legal, es obvio que dicho término debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud, fue razonable, y si se satisfizo el núcleo esencial del derecho de petición: la pronta resolución.

“Algunos autores han considerado que el término que tiene la administración para contestar una solicitud, cuando no lo ha podido hacer en el lapso de los quince (15) días señalados en el artículo 60. del C.C.A, es el término para la configuración del silencio administrativo negativo, es decir, tres (3) meses, pues, transcurrido dicho lapso, se entiende denegada la solicitud, según lo establece el artículo 40 del Código Contencioso. En opinión de la Sala, éste podría ser un criterio que podría tenerse en cuenta, sin embargo, deben analizarse otros factores, como por ejemplo, la complejidad de la solicitud, pues no debe olvidarse que la figura del silencio administrativo negativo, es sólo un mecanismo que el legislador ha puesto al alcance del solicitante, para que sea el juez contencioso quien resuelva de fondo la solicitud que, por el silencio de la administración, se presume denegada.

“Con fundamento en lo expuesto, no es válida la conducta de las entidades públicas que, argumentando cúmulo de trabajo, la espera de documentación que no le correspondía aportar al solicitante, e.t.c., retardan injustificadamente una respuesta, pues ello, a todas luces desconoce el derecho de petición. En este punto, es necesario tener en cuenta que el peticionario no debe correr con la negligencia y falta de organización de algunas entidades públicas y de sus funcionarios, quienes amparados en la falta de una norma que imponga términos precisos para resolver, se abstienen de contestar rápida y diligentemente, hecho éste que no sólo causa perjuicios al solicitante sino a la administración misma.

“Igualmente, debe concluirse que la administración no se exonera de su responsabilidad de contestar prontamente una petición, cuando la complejidad del asunto, entre otras cosas, le impide pronunciarse en lapso en que está obligado a hacerlo, pues la misma norma exige que debe señalar en qué término dará respuesta y cumplirlo a cabalidad”.¹

En el asunto sub-examine, observa la Sala que la Caja Nacional de Previsión Social no ha dado una respuesta concreta y efectiva que satisfaga el derecho constitucional fundamental de petición del actor, en el sentido de resolver el fondo de lo solicitado, en cuanto a determinar si tiene o no derecho al reconocimiento de su derecho pensional.

Así, se observa que han transcurrido más de ocho (8) meses desde la presentación de la petición, sin que hasta la fecha de la presentación de la tutela exista una verdadera decisión que resuelva lo pedido por el actor. Cabe observar que en este sentido, el Abogado del Grupo de Tutelas de la Caja Nacional de Previsión informó al Juzgado de instancia mediante oficio DGGT 2470 del 3 de octubre de 1996, que:

“Centrados en la petición que motivó la presente acción, nos permitimos informarle que consultada la base de datos de la mencionada Subdirección, se pudo establecer que el accionante efectivamente solicitó reconocimiento de pensión gracia ante esta entidad, radicada con el Nro. 15040/95. Esta documentación fue enviada a Bogotá y en la actualidad dicha petición se encuentra en el Grupo de Asuntos Judiciales, en estudio, desde el 2 de octubre de 1996.

La mencionada Subdirección, competente para el trámite de las solicitudes de prestaciones económicas, comunicará al interesado, hoy accionante, la decisión adoptada, mediante el acto a que haya lugar, una vez esta se emita” (negritas y subrayas fuera de texto).

Así mismo, mediante oficio de 2 de octubre de 1996, la Coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales de la Caja Nacional de Previsión Social, expresó que “tan pronto se tuvo conocimiento de la presente acción, ubicamos el expediente del accionante en la División de Sistemas, en turno para digitar el acto administrativo que resuelve la petición. A fin de agilizarlo, este Grupo lo solicitó para que sea revisado en esta oficina, darle el trámite faltante y en firme el acto administrativo pertinente, enviarlo a la Seccional de Antioquia y comunicarle al interesado para que concurra a notificarse”.

Es de anotar que, como lo ha expresado en forma reiterada esta Corte, la existencia de un simple proyecto, al que todavía no se le ha dado todo el trámite indispensable para que constituya una respuesta definitiva -como expresamente lo reconoce la misma entidad accionada-, no puede ser confundido, como lo hace el a-quo, con la resolución que la norma constitucional exige.

Tal como se ha advertido reiteradamente, la decisión que el derecho de petición demanda, una vez adoptada, debe ser puesta en conocimiento del interesado, de modo que la administración no cumple a cabalidad su cometido si resuelve el asunto reservándose el sentido de lo resuelto, si no da una respuesta que contenga una decisión en sentido material, o si dilata en forma injustificada los términos previstos legalmente para responder las peticiones que ante ella formulen los particulares, en las condiciones establecidas por el artículo 23 constitucional, pues se reitera que “la verdadera resolución debe trascender el ámbito de la autoridad que la adopta y, llegar al conocimiento del peticionario”.

En efecto, teniendo en cuenta la omisión por parte de la entidad demandada en dar pronta y efectiva respuesta a la solicitud elevada por el accionante, desde el mes de febrero de 1996, se vulnera su derecho fundamental de petición, por lo que es procedente el amparo solicitado en la demanda de tutela.

Así pues, de conformidad con lo expuesto, se revocará parcialmente la sentencia revisada y, en su lugar, se concederá la tutela del derecho fundamental de petición, razón por la cual se ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social, para que si todavía no lo ha hecho, proceda a resolver de fondo, la solicitud de pensión gracia presentada por el señor JOSE ALFONSO CALLE GUERRA, dentro del improrrogable término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia.

Por su parte, en relación con la solicitud encaminada a obtener el pago de la pensión gracia, debe señalar la Sala que la acción de tutela no es procedente para ello, pues el accionante dispone de otro medio de defensa judicial, a través del cual puede lograr el pago de prestaciones laborales, una vez reconocida la pensión gracia. No puede por tanto el juez de tutela liquidar prestaciones u ordenarlas pagar sustituyendo al juez ordinario, el cual es el competente para determinar la viabilidad del pago de este tipo de prestaciones y resolver los

conflictos jurídicos de carácter laboral que se presentan en relación con los derechos reclamados, salvo las situaciones que por vía de excepción y mediante la existencia de un perjuicio irremediable debidamente comprobado, se han reconocido frente a condiciones especialísimas de debilidad manifiesta.

Si bien es cierto la acción de tutela fue concebida como un mecanismo subsidiario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, ella no puede convertirse en el mecanismo expedito para reemplazar a los jueces ordinarios que tienen la plena potestad para conocer y decidir los conflictos jurídicos inherentes a su competencia, pues ello equivaldría a enervar el funcionamiento desconcentrado y autónomo de la administración de justicia y de sus jueces.

Por lo tanto, no puede a través de la tutela suplantarse al juez laboral en su función de determinar y ordenar el pago de prestaciones laborales, pues en tal caso se desnaturalizaría el sentido, esencia y filosofía de ese mecanismo de protección de los derechos fundamentales.

En tal virtud, no prospera la solicitud del actor tendiente a obtener el pago de la pensión gracia.

IV. DECISIÓN

R E S U E L V E :

Primero. REVOCAR parcialmente la sentencia proferida por el Juzgado Decimo Quinto Penal Municipal de Medellín, el nueve (9) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996), mediante la cual se denegó la tutela impetrada por el señor JOSE ALFONSO CALLE GUERRA.

Segundo. CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición. En consecuencia, se ordena a la Dirección de la Caja Nacional de Previsión Social que por conducto de la autoridad correspondiente, proceda si aún no lo ha hecho, si todavía no lo ha hecho, proceda a resolver de fondo, la solicitud de pensión gracia presentada por el señor JOSE ALFONSO CALLE GUERRA, dentro del improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia.

Tercero. NEGAR la solicitud de pago de la pensión gracia formulada por el accionante, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto. COMUNICAR esta providencia al Juzgado Decimo Quinto Penal Municipal de Medellín, para los efectos contemplados en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-76 de 1995. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.