

Sentencia T-051/02

DERECHO DE PETICION-Respuesta oportuna y de fondo

Es por tanto un deber de la administración resolver de fondo y dentro de los términos señalados, el recurso que el peticionario ha presentado oportunamente. Actuar de manera contraria, además de vulnerar el derecho fundamental de petición, pone en cuestión el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia impuestos a la función pública por el artículo 209 de la Constitución. Por tanto, es completamente procedente solicitar la protección por la vía de la tutela cuando existe una irregularidad de este tipo, tal y como sucede en el presente caso.

INTEGRACION DEL CONTRADICTORIO-Deber del juez de tutela

Si fuera el caso, como lo afirma el juez de instancia, que la acción de tutela se presentó equivocadamente frente al sujeto pasivo, su deber era indagar de dónde provenía realmente la amenaza al derecho fundamental. Por tanto no puede entenderse cómo, si el juez tuvo conocimiento que el directo responsable era la oficina de prestaciones económicas de nivel central, tal y como lo expresó en su sentencia, no ordenó directamente a ésta dependencia, controvertir la demanda.

Referencia: expediente T-506528

Actora: Francisca Salas Maestre

Procedencia:

Temas:

Derecho de petición.

Derechos de petición en vía gubernativa – Recursos de reposición y apelación

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil dos (2002).

La Sala séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela N° T-506528 promovida por la señora Francisca Salas Maestre contra la Caja Nacional de Previsión Social, seccional Guajira.

I. ANTECEDENTES

1. La accionante interpuso acción de tutela el día 30 de julio de 2001 contra el director de la Caja Nacional de Previsión Social, seccional Guajira, porque considera que éste le ha vulnerado su derecho fundamental de petición. Afirma la demandante que presentó recurso de reposición ante la Subdirección General de Prestaciones Económicas, en contra de la resolución 003480 del 19 de febrero de 2001, por medio de la cual la entidad accionada le negó su pensión de jubilación, aduciendo mala conducta por participar en un paro nacional. Manifiesta que a la fecha de presentación de la tutela, han transcurrido más de tres meses sin que la Caja Nacional de Previsión le resuelva de fondo su solicitud.

2. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Riohacha, a quien correspondió resolver la presente acción, admitió la solicitud de tutela y ofició al accionado para que se pronunciara sobre el contenido del caso. Por medio de escrito de fecha 9 de julio de 2001, el director de la Caja Nacional de Previsión Social de la Guajira, informa al juzgado que su seccional no tiene como función emitir resoluciones de reconocimiento de prestaciones. Afirma que dicha labor corresponde a la Oficina de Prestaciones Económicas del Nivel central, a quienes remitió copia del oficio enviado por el juez de tutela. Adicionalmente solicita un plazo para seguir gestionando el pronunciamiento.

Sentencia objeto de revisión.

3. A través de sentencia del 14 de agosto de 2001, el juzgado primero civil del circuito de Riohacha negó la tutela impetrada. Estima el despacho que la acción no fue correctamente

dirigida, porque el director seccional de la Caja Nacional de Previsión Social contra quien fue interpuesta la demanda, no es quien debe resolver el recurso de reposición. Afirma que tal función le corresponde a la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la entidad. En consecuencia, considera que no puede exigirle al demandado la resolución del recurso interpuesto por la accionante, y concluye que no procede la acción de tutela.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991.

El asunto bajo revisión.

2. La accionante interpuso recursos de reposición y apelación contra la resolución emitida por la Caja Nacional de Previsión Social, que le negó su pensión de jubilación. La mencionada entidad no emitió pronunciamiento dentro de los términos legales respecto del recurso impetrado y por tal razón, presentó acción de tutela por considerar que su derecho fundamental de petición había sido vulnerado. El juez de instancia estimó que no era procedente conceder el amparo, porque la accionante dirigió la acción de tutela contra una dependencia de la entidad, que no tiene como función resolver ese tipo de situaciones.

Corresponde entonces a esta Corporación determinar si existió una transgresión al derecho de petición de la demandante, y si la forma como procedió el juez de instancia se ajusta a la jurisprudencia sobre la materia.

Recursos de la vía gubernativa y derecho de petición.

3. De forma clara y reiterada, esta Corporación ha sostenido que el derecho fundamental de petición tiene un componente conceptual que abarca no sólo la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades o los particulares, sino también el derecho a obtener una respuesta rápida y de fondo sobre lo pedido. Por esta razón, la Corte ha entendido que los recursos de la vía gubernativa hacen parte del derecho fundamental de petición, pues en éstos el administrado “eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de

un determinado acto”¹.

4. Cuando la autoridad publica a quien le ha sido presentado el recurso no cumple con los términos para resolver, vulnera el derecho fundamental de petición. En reciente jurisprudencia,² esta Corporación afirmó:

“si el derecho de petición se expresa en el derecho a obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 de la Carta.

En este orden de ideas, una conclusión se impone: si la administración no tramita o no resuelve los recursos, dentro de los términos legalmente señalados, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la acción de tutela.” (subraya la Sala)

De igual forma, la Corte ha afirmado que no es justificación suficiente para denegar el amparo, aducir la existencia del silencio administrativo negativo, esencialmente porque con ésta figura no se satisface el derecho del solicitante de obtener una respuesta pronta y de fondo sobre lo solicitado. Por tales razones esta Corporación también ha afirmado:

“Ahora bien, la acción contencioso administrativa no es el medio judicial idóneo para obtener la resolución de los recursos de reposición y apelación, como quiera que, tal y como lo ha dicho esta Corporación en múltiples sentencias³, “el silencio administrativo no protege el derecho de petición, pues tiene un objeto distinto y, por otra parte, es precisamente prueba clara e incontrovertible de que el mismo ha sido violado”⁴. Además, el administrado “conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver”⁵.(subraya la sala)”

Es por tanto un deber de la administración resolver de fondo y dentro de los términos señalados, el recurso que el peticionario ha presentado oportunamente⁶. Actuar de manera contraria, además de vulnerar el derecho fundamental de petición, pone en cuestión el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia impuestos a la función pública por el artículo 209 de la Constitución. Por tanto, es completamente procedente solicitar la

protección por la vía de la tutela cuando existe una irregularidad de este tipo, tal y como sucede en el presente caso.

Competencia del funcionario para resolver el recurso.

5. Resulta lógico que para poder decidir una solicitud o un recurso por parte de una autoridad administrativa, estos deben ser interpuestos ante quien tiene competencia para resolverlos de fondo. En el caso presente, puede observarse que el recurso de reposición fue correctamente dirigido a la subdirección general de prestaciones económicas de Cajanal, dependencia encargada de dar respuesta a lo pedido. Sin embargo, en el momento de elevar la acción de tutela, el apoderado de la accionante aparentemente se equivocó en la integración del contradictorio, ya que demandó al director seccional de la Caja Nacional de Previsión Social de la Guajira y no a la oficina de prestaciones sociales de la misma entidad.

6. Es fácil deducir que aún si existiera un error en el punto arriba mencionado, éste debe ser corregido por el juez de instancia, si puede determinar quién ha vulnerado el derecho invocado. Cuando el juez constata que no han sido vinculados todos los sujetos procesales, está en la obligación de integrar él mismo el contradictorio, en virtud de los principios de oficiosidad e informalidad de la acción de tutela. Al respecto, la Corte afirmó:

“La acción de tutela se inspira en los principios de publicidad, celeridad, economía, eficacia y prevalencia del derecho sustancial, dentro de un marco de relativa informalidad. La jurisprudencia ha señalado que la informalidad no es absoluta, pues aún cuando el trámite es preferente y sumario, no por ello se excluye la necesidad de satisfacer ciertos presupuestos básicos para evitar una decisión inhibitoria, como la capacidad de las partes, la competencia, y la integración de la causa pasiva, entre otros⁷.

El principio de informalidad en sede de tutela cobra relevancia en cuanto a la integración de la causa pasiva y del legítimo contradictorio, pues en ciertos casos la demanda está formulada contra quien no ha incurrido en la acción u omisión que se le imputa o, en otros, no se vincula a la totalidad de los sujetos procesales. Ello ocurre, generalmente, porque el particular no conoce la complicada y variable estructura del Estado⁸, ni de ciertas organizaciones privadas encargadas de la prestación de un servicio público; en tales circunstancias, tampoco puede exigírsele que sea un experto en la materia. Sin embargo, el

juez, que cuenta con la preparación académica y las herramientas jurídicas para suplir tal deficiencia, está en la obligación de conformar el legítimo contradictorio, no solo en virtud del principio de informalidad, sino también atendiendo el principio de oficiosidad que orienta los procedimientos de tutela⁹.

En este orden de ideas, la Sala recuerda que la integración del contradictorio corresponde al juez cuando constata que no se encuentran vinculados los sujetos procesales, sin que sea admisible la solución prevista en el ordenamiento civil, donde la falta de legitimidad por pasiva conduce a una decisión inhibitoria¹⁰, más aún cuando expresamente lo prohíbe el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991." (Subraya la sala)

En este sentido, si fuera el caso, como lo afirma el juez de instancia, que la acción de tutela se presentó equivocadamente frente al sujeto pasivo, su deber era indagar de dónde provenía realmente la amenaza al derecho fundamental. Por tanto no puede entenderse cómo, si el juez tuvo conocimiento que el directo responsable era la oficina de prestaciones económicas de nivel central, tal y como lo expresó en su sentencia, no ordenó directamente a ésta dependencia, controvertir la demanda.

7. El juez primero civil del circuito de Riohacha debió tener presentes las anteriores consideraciones para emitir su fallo. Al no hacerlo, incurrió en una conducta censurable y reprochable, pues no desplegó todos sus poderes para esclarecer los hechos que originaron la acción. Si la instancia hubiera actuado con diligencia y cuidado en la protección del derecho fundamental vulnerado, bien habría podido solicitar directamente al funcionario que tiene la facultad de resolver el recurso, que propusiera las razones por las cuales no ha cumplido los términos, y en caso de no obtener una respuesta oportuna y de fondo por parte de la entidad, proceder a tutelar el derecho vulnerado. Por tanto, esta Corte estima que las motivaciones utilizadas por la sentencia de instancia para denegar la acción de tutela, desconocen la jurisprudencia sobre la materia¹¹ y no permiten la protección eficaz del derecho fundamental de la accionante.

8. Tal situación, en el evento de tratarse de una persona jurídica distinta, daría lugar a una nulidad de todo el proceso. Sin embargo, en este caso en concreto, debe entenderse que la vulneración del derecho fundamental de petición no se predica de una de las dependencias de la entidad sino de ésta como un todo, es decir, de la Caja Nacional de Previsión Social en

su conjunto. Los derechos fundamentales de las personas no pueden depender de la forma como operan internamente las entidades y por tal razón, éstas como cuerpo, tienen el deber de contestar oportunamente las acciones ante ellas impetrada.

9. Como es el caso que la entidad accionada fue notificada de la decisión por intermedio del director de la seccional de la Guajira, quien afirma haber enviado copia del oficio a la oficina de prestaciones económicas del nivel central, y como en el expediente no consta que haya cesado la violación del derecho fundamental del accionante, esta corporación habrá de revocar la sentencia emitida por el juzgado primero civil del circuito, solicitando a la Caja Nacional de Previsión Social que, si no lo ha hecho, resuelva el recurso en un término de 48 horas.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. REVOCAR por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia del día catorce (14) de agosto de dos mil uno (2001), proferida por el juzgado primero civil del circuito de Riohacha, que negó la tutela incoada por la señora Francisca Salas Maestre.

Segundo. CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición, y en consecuencia, ordenar a la Caja Nacional de Previsión Social que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva sobre el recurso de reposición interpuesto por la accionante.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-304 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía.

2 T-1175 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Sentencia T-294 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

5 Sentencia T-304 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía.

6 Adicionalmente, pueden consultarse las sentencias T-365 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-469 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-344 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Cf. por ejemplo, Autos del 26 (Expediente T-405975) y del 31 de Mayo de 2001 (Expediente T-383491) MP. Eduardo Montealegre Lynett.

8 Cf. Corte Constitucional, Auto 055 de 1997 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

9 T-1075 de 2000 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

10 Auto de julio 21 de 1994 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

11 Cf. T- 1085 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett