

T-159-93

Sentencia No. T-159/93

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución/DERECHOS DEL MINUSVALIDO

La llamada “pronta resolución” exige el deber por parte de las autoridades administrativas de pronunciarse respecto de la solicitud impetrada. Se trata de una obligación de hacer, en cabeza de la autoridad pública. Se torna indispensable asegurar la protección de las personas que, al contribuir por medio de su fuerza de trabajo con la productividad social, se han visto afectados en su integridad física y mental. La obligación estatal de amparar a quienes se encuentren bajo estas circunstancias, tiene como base primordial el derecho a la igualdad y la necesidad de proporcionar un trato compensatorio a quienes no pueden fácilmente acceder a los medios materiales que garanticen su subsistencia y su dignidad. Esa obligación incluye, por lo demás, insiste la Sala, el deber de dar pronta resolución a las solicitudes y de señalarle al peticionario el camino a seguir para que su pedido pueda ser resuelto lo más rápidamente posible, teniendo en cuenta que el derecho de petición es corolario de la responsabilidad de las autoridades de contribuir con el beneficio social y asegurar la convivencia pacífica.

Ref: Expediente T-10318

Peticionario: Luis Alfredo Sánchez Bayona

Procedencia: Tribunal Superior de Valledupar (Sala Laboral)

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C. veintiseis (26) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados VLADIMIRO NARANJO MESA -presidente de la Sala-, JORGE ARANGO MEJIA Y ANTONIO BARRERA CARBONELL,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

SENTENCIA

en el proceso de tutela radicado bajo el número T- 10318, adelantado por Luis Alfredo Sánchez Bayona, en representación de Alonso Sánchez Sarabia.

I. PRELIMINARES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional llevó a cabo la escogencia de la acción de tutela de la referencia.

Atendiendo el mandato contenido en el artículo 34 del decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

Petición

El señor Luis Alfredo Sánchez Bayona, actuando en representación de su hijo Alonso Sánchez Sarabia, interpuso acción de tutela contra el departamento del Cesar-Secretaría de Educación, con el fin de que se le proteja a su hijo el derecho fundamental de petición y en consecuencia se le reconozca y pague la pensión a que tiene derecho por haber sido declarado inválido en un ciento por ciento (100%).

Afirma el actor que en el momento en que se presentaron los hechos que dieron lugar a la incapacidad total, Alonso Sánchez Sarabia se desempeñaba como profesor de educación física en el Colegio Departamental Nuestra Señora del Carmen de Aguachica-Cesar. Desde del día dos (2) de abril de 1990, el interesado ha solicitado ante el señor Gobernador y su Secretario de Educación, el reconocimiento de la pensión por invalidez sin que le haya dado respuesta alguna. Por tanto, solicita que se “profiera el Acto Administrativo o Resolución de Reconocimiento de Invalidez desde el momento en que se le suspendió el subsidio en dinero por incapacidad para trabajar, derecho éste de carácter vitalicio. Además se ordenará (sic) el reconocimiento y pago de las mesadas causadas”.

El peticionario acompañó con su solicitud una serie de documentos de donde cabe destacar la demostración médica acerca de la invalidez de Alonso Sánchez Sarabia; la certificación

proveniente del Instituto de los Seguros Sociales donde se demuestra que no se cotizaron el número de semanas suficientes para que esa entidad asuma la prestación laboral correspondiente; y el concepto del día cinco (5) de octubre de 1990 suscrito por el jefe de la oficina jurídica departamental, en el cual se señala que le corresponde al departamento reconocer la prestación laboral, previo el cumplimiento de una serie de requisitos, los cuales fueron satisfechos posteriormente por el actor.

Actuación Procesal

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Valledupar avocó el conocimiento de la acción de tutela y decretó la práctica de una inspección judicial en las oficinas de personal de la gobernación del departamento del Cesar. El día nueve (9) de diciembre de 1992 se surtió la diligencia señalada, donde se observó que en la oficina reposaban los documentos pertinentes para el trámite prestacional correspondiente, además de la solicitud de reconocimiento de la pensión fechada tres (3) de octubre de 1990. Cabe destacar la existencia de un concepto proferido por la oficina jurídica de la Gobernación del departamento del Cesar, del día catorce (14) de diciembre de 1992, en la que se afirma que el profesor Sánchez fue “adscrito al Ministerio de Educación Nacional y pagado por el Fondo Educativo Regional “FER” del Cesar”. Por lo tanto, asegura quien suscribió el concepto en mención, que “tal prestación corresponde al Ministerio de Educación Nacional por intermedio del Fondo Educativo Regional “FER” del Cesar, dado que aquella es la entidad nominadora y la que aparece como patronal en el Instituto asegurador”.

El catorce (14) de diciembre de 1992, el Juzgado de conocimiento dictó la Sentencia correspondiente en la que no se concedió la acción de tutela, toda vez que, al operar el silencio administrativo negativo en los términos del artículo 40 del Código Contencioso Administrativo, existía otro medio de defensa judicial como es el de acudir ante las autoridades contencioso administrativas para solicitar el reconocimiento de la pensión. Posteriormente agrega el Juzgado: “Más si en gracia de discusión fuese obligatorio un pronunciamiento expreso tampoco prosperaría la acción incoada debido a que a este despacho han llegado los documentos visibles a folios 37, 38 y 39 del plenario mediante el cual se le niega la pensión de invalidez”.

El día diecisiete (17) de diciembre de 1992, el actor impugnó el fallo del Juzgado Primero del

Círculo de Valledupar, por considerar que el departamento del Cesar era responsable de atender oportunamente la solicitud en favor del señor Alonso Sánchez

La Sentencia que se revisa

El Magistrado Ponente de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, ordenó oficiar al jefe de personal de la gobernación del departamento, con el fin de establecer si se resolvió la petición elevada por el actor. El titular de la oficina de personal, respondió al requerimiento señalando que el señor Alonso Sánchez era funcionario del Fondo Educativo Regional “FER”, entidad patronal bajo la cual fue afiliado ante el Instituto de los Seguros Sociales y que, en consecuencia, a la Gobernación del Cesar no le corresponde reconocer la pensión de invalidez, objeto de la controversia judicial.

Con base en el material probatorio recogido, la Sala Laboral del Tribunal Superior confirmó la providencia por medio de la cual se negaba la acción de tutela, teniendo como fundamento el hecho de haberse presentado un silencio administrativo negativo, de acuerdo con el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo, lo que le permitía al actor contar con otro medio de defensa judicial (la vía contencioso administrativa) diferente a la acción de tutela. Posteriormente afirma el tribunal: “Ahora si en gracia de discusión no se aceptare que las anteriores argumentaciones no son válidas para denegar la acción instaurada, en ésta oportunidad, por sustracción de materia, la misma carece de fundamento fáctico y legal, pues (sic) como lo demuestra el oficio No. 0017 de febrero 15 de 1.992, la petición que la originó fue decidida”.

Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

Observaciones previas

La Corte Constitucional ha estudiado detenidamente el tema relacionado con la aplicación de la Carta Política, particularmente de la acción de tutela, a hechos ocurridos antes de su vigencia¹. Se considera que en el evento en que la actuación y sus efectos se hubiesen

consumado antes de la entrada en vigor de la Constitución, no es posible intentar la acción de tutela en virtud de lo indicado en el numeral 4o. del artículo 6o. del decreto 2591 de 1991.

Los hechos de que trata el proceso de tutela de la referencia, se presentaron en el año de 1990. Sin embargo, sus efectos no se han consumado, pues, si bien es cierto que la petición debió haber sido incoada ante la autoridad competente para resolver la delicada situación del hijo del actor, era obligación legal del funcionario público que conoció de la solicitud proceder a enviarla al organismo encargado competente. El silencio por parte de la administración y el desconocimiento de las normas legales contenidas en el Código Contencioso Administrativo, vulneraron, durante el término de tres (3) años, el derecho de petición del señor Luis Alfredo Sánchez Bayona..

El derecho de petición

La Corte Constitucional se ha ocupado ampliamente acerca del contenido, ejercicio y alcance del derecho de petición, además de confirmar su carácter de derecho constitucional fundamental².

El artículo 23 del Estatuto Superior faculta a toda persona a presentar peticiones respetuosas ante la autoridades o ante las organizaciones privadas -en los términos que señale la ley-, y, principalmente, “a obtener pronta resolución”. Cabe destacar el hecho de que la solicitud deba ser “respetuosa”, toda vez que, según lo prevé el numeral 3o. del artículo 95 constitucional, son deberes de la persona y del ciudadano “Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales;”.

La efectividad del derecho de petición y su valor axiológico se deriva justamente del hecho de que el ruego debe ser resuelto con la mayor celeridad posible. Naturalmente, esta prerrogativa no permite obligar a las entidades públicas ni particulares a resolver favorablemente las peticiones que les sometan los ciudadanos, por cuanto la norma superior se limita a señalar que, como consecuencia del mismo, surge el derecho a “obtener pronta resolución”, lo cual no implica que ésta necesariamente tenga que resultar de conformidad con los intereses del peticionario.

Ahora bien, la llamada “pronta resolución” exige el deber por parte de las autoridades administrativas de pronunciarse respecto de la solicitud impetrada. Se trata de una obligación de hacer, en cabeza de la autoridad pública, que requiere del movimiento del aparato estatal con el fin de resolver la petición ya sea favorable o desfavorablemente en relación con las pretensiones del actor y evitar así una parálisis en el desempeño de la función pública y su relación con la sociedad. Esta Sala de Revisión no desconoce el hecho evidente de que las entidades públicas, así como las organizaciones particulares, deben contar con un término razonable para resolver las peticiones que se le formulen por cualquier persona; pero ese término razonable debe ser lo más corto posible, atendiendo el mandato superior que obliga a que la resolución deba ser “pronta”. El prolongar más allá de lo razonable la decisión sobre la solicitud, como lamentablemente ocurre a menudo por negligencia, por inefficiencia, por irresponsabilidad o, lo que es más grave aún, por una deliberada intención de causarle daño al peticionario, implica ni más ni menos que incurrir en flagrante violación de la norma constitucional.

El ejercicio del derecho de petición ante las autoridades públicas, tanto en interés general como particular, se encuentra regulado por el Código Contencioso Administrativo (C.C.A.). Cabe señalar que su ejercicio debe someterse, en primer lugar, a los principios de economía, imparcialidad, contradicción, eficacia y, sobretodo, publicidad y celeridad, según lo estipula el artículo 3o. de la codificación. En cuanto a las solicitudes que los particulares presenten en relación con los asuntos de su propio interés, prescribe el artículo 9o. del estatuto en mención:

“Toda persona podrá formular peticiones en interés particular. A éstas se aplicará también lo dispuesto en el capítulo anterior”.

Dentro de las normas del “capítulo anterior”, resulta pertinente destacar la obligación de resolver o contestar la solicitud dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. En caso de no poder dársele respuesta, dispone la norma que se deberá informar las causas de la demora y determinar una fecha en que se le dará la resolución correspondiente (art. 6o). Por su parte, el artículo 7o., en concordancia con el principio de celeridad ya citado, señala que la falta de atención por parte del funcionario de los principios consagrados en el artículo 3o, constituirá causal de mala conducta y dará lugar a las sanciones disciplinarias pertinentes.

Por su parte, el artículo 31 C.C.A., establece que será deber esencial de las autoridades hacer efectivo el derecho de petición. Lo anterior significa que todo funcionario público deberá dar “pronta resolución” a las solicitudes de los particulares, ya sea resolviéndola, informándole las razones de la demora o señalándole la autoridad competente para conocer de la súplica. Este último punto es de gran importancia para el caso que se estudia, toda vez que constituye el fundamento jurídico para comprobar que la administración departamental del Cesar vulneró el derecho fundamental de petición del actor al desconocer, no sólo el deber de dar una “pronta resolución”, sino además la obligación de servir como instrumento de orientación para que la petición incoada por el interesado pudiera llegar a feliz término, según lo señala el artículo 33 C.C.A. que consagra:

“Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar por escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán a diez (10) días”. (subrayas fuera de texto).

En el caso del señor Sánchez, el departamento del Cesar (tanto la Gobernación como la Secretaría de Educación) injustificadamente y en actitud por lo demás reprobable -teniendo en cuenta las circunstancias de imposibilidad física total del hijo del interesado-, guardó silencio durante el excesivo término de tres (3) años, desconociendo de paso las normas consagradas en el estatuto legal citado, que obligan a esas autoridades a responder prontamente la solicitud, señalándole al peticionario que la súplica debió haber sido presentada ante otra autoridad y que, en consecuencia, se procederá oficiosamente a su envío (art.33 C.C.A.).

Solamente a raíz de la actuación del juzgado de conocimiento, la gobernación departamental resolvió la petición del interesado. El silencio de la administración, en estos casos desconoce que nuestro Estado debe responder efectiva y materialmente al título de “social de derecho”, debiendo cumplir con eficiencia y eficacia sus funciones, especialmente cuando en sus manos se encuentra una decisión o un pronunciamiento del cual depende la salud, el bienestar e inclusive la vida de un ser humano. No quiere con esto la Corte, repetimos, establecer que todo derecho de petición debe ser resuelto en una forma determinada. Lo que

se pretende es que las autoridades públicas tomen conciencia de la inmensa responsabilidad que les asiste en su ejercicio diario.

Lo señalado cobra aún más importancia en los casos de debilidad manifiesta, ya sea por circunstancias económicas, físicas o mentales que ameritan la acción inmediata del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Estatuto Superior. Frente a estas situaciones, se torna indispensable asegurar la protección de las personas que, al contribuir por medio de su fuerza de trabajo con la productividad social, se han visto afectados en su integridad física y mental. La obligación estatal de amparar a quienes se encuentren bajo estas circunstancias, tiene como base primordial el derecho a la igualdad y la necesidad de proporcionar un trato compensatorio a quienes no pueden fácilmente acceder a los medios materiales que garanticen su subsistencia y su dignidad. Esa obligación incluye, por lo demás, insiste la Sala, el deber de dar pronta resolución a las solicitudes y de señalarle al peticionario el camino a seguir para que su pedido pueda ser resuelto lo más rápidamente posible, teniendo en cuenta que el derecho de petición es corolario de la responsabilidad de las autoridades de contribuir con el beneficio social y asegurar la convivencia pacífica. La atención que los agentes públicos deben darle al ejercicio del derecho de petición, resulta más relevante, reiteramos, en algunas circunstancias como las que tienen de por medio a las personas de la tercera edad o a quienes por circunstancias de la vida se enfrentan a la dificultad física de ejercer una actividad económicamente productiva. No resolver oportunamente una solicitud, significa prolongar en el tiempo el estado de imposibilidad para contar con los medios necesarios de subsistencia y así poder disfrutar de la salud, el bienestar, y la dignidad a que toda persona tiene derecho. En cambio, dar pronta resolución a la petición, permite o bien garantizar la efectividad de uno o varios derechos fundamentales, o bien definir una posición jurídica que le garantice al afectado contar con los mecanismos consagrados en la ley para controvertir los pronunciamientos de las autoridades.

Dentro del proceso obran pruebas suficientes para determinar que la petición acerca del reconocimiento de la pensión por invalidez a que tendría derecho el señor Alonso Sánchez, realmente se debió incoar ante el Ministerio de Educación Nacional por haber sido contratado por medio del Fondo de Educación Regional “FER” y no ante la administración departamental del Cesar. Sin embargo, repetimos, ello no constituye causal jurídica suficiente para que la gobernación del departamento haya desconocido las normas legales que regulan el derecho

de petición y, por ende, no haya solicitado a la autoridad pública competente -Ministerio de Educación Nacional- ocuparse cuanto antes del perentorio e inaplazable caso del señor Sánchez. Resulta, entonces, evidente la violación al derecho constitucional fundamental de petición del actor.

Por último, vale la pena referirse al argumento del ad-quem y del ad-quo acerca de que la tutela no resulta procedente, toda vez que ha operado el silencio administrativo negativo y, por tanto, es posible acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esta Sala de Revisión se permite recordar que ha sido jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional donde se afirma que el derecho de petición no puede ser desconocido ni vulnerado mediante la aplicación del artículo 40 del Código Contencioso Administrativo:

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E :

Primero: REVOCAR, en todas sus partes, la Sentencia del día dieciocho (18) de febrero de 1993, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar.

Segundo: TUTELAR el derecho constitucional fundamental de petición del señor Alfredo Sánchez Bayona, por las razones expuestas anteriormente.

Tercero: PREVENIR tanto a la Gobernación del departamento del Cesar como a la Secretaría de Educación del mismo, para que se abstengan de incurrir nuevamente en dichas acciones y, advertirles, que si procedieren de modo contrario, serán sancionados de conformidad con el decreto 2591 de 1991.

Cuarto: NOTIFICAR al Ministerio de Educación Nacional, advirtiéndole que, en caso de que el señor Alonso Sánchez Sanabria o su representante, haga ejercicio de su derecho constitucional de petición para lograr el reconocimiento de la pensión por invalidez, deberá dársele, como indica el mandato constitucional, una pronta resolución a la solicitud impetrada teniendo en cuenta la situación de debilidad manifiesta por al que atraviesa el interesado.

Quinto: LIBRAR las copias de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencias T-438/92, T-492/92 y T- /93

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-426/92, T-464/92, T-473/92, T-121/93 Y T-124/93, entre otras.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-426/92. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.