T-165-97

Sentencia T-165/97

DERECHO DE PETICION ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS-Protección de las personas en su salud/DERECHO A LA SALUD-Fundamental por conexidad

Si bien por regla general las obligaciones correlativas al derecho de petición recaen sobre quienes ejercen autoridad, también son exigibles a los particulares, en los términos en que la ley lo disponga, con el propósito específico de asegurar que sean respetados los derechos fundamentales de las personas, el primero de ellos el de la vida, que puede verse en grave riesgo si no es atendido de manera eficiente el de la salud. Este, en la medida de esa interdependencia, participa del carácter fundamental de aquél, por conexión.

DERECHO DE PETICION ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS-Aplicación a EPS privada y medicina prepagada

Los capítulos II y III del Título I del Libro I del Código Contencioso Administrativo, que son plenamente aplicables a los particulares que prestan servicios públicos y, por supuesto, a los que tienen a cargo los de la salud y la seguridad social, regulan el derecho de petición, en interés tanto general como particular. mediante esta normatividad se da desarrollo al artículo 23 de la Carta Política en cuanto a la exigibilidad del derecho de petición respecto de particulares, para la garantía de los derechos fundamentales, al menos en los campos enunciados. Por ello, las E.P.S. privadas y las compañías de medicina prepagada están cobijadas hoy por el mencionado precepto.

DERECHO DE PETICION-No admisión de respuestas evasivas

La respuesta dada debe resolver el asunto planteado -siempre y cuando la autoridad ante la cual se hace la petición tenga competencia para ello y no esté previsto un procedimiento especial para resolver la cuestión, caso este último, por ejemplo, de los asuntos que deben resolver los jueces en ejercicio de la labor ordinaria de administrar justicia-, es decir, que no se admiten respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra “en trámite”, pues ello no se considera una respuesta. Ha de hacerse siempre un juicio lógico comparativo entre lo pedido y lo resuelto, para establecer claramente si se trata o no de una

verdadera contestación.

DERECHO DE PETICION-Término para resolver

En relación con el término que tienen las autoridades para resolver las peticiones formuladas por los administrados, esta Sala considera que no puede ser superior a quince días. La autoridad tiene el deber de responder en ese lapso y el particular puede reclamar el derecho correlativo a que la administración le conteste dentro del mismo término, en el cual no puede incluirse el tiempo que se requeriría para configurar la situación jurídica anormal del silencio administrativo.

PRESUNCION DE VERACIDAD EN TUTELA-Aplicación por no rendición de informe

Es procedente en este asunto la figura de la presunción de veracidad cuando el informe pedido a la autoridad no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, "salvo que el juez estime necesaria otra averiguación", pues también aquí imperó el silencio de los demandados, pese a las órdenes judiciales impartidas. Y dado que la Corte no estima pertinente otra averiguación sobre los hechos narrados por la actora, pues existe suficiente ilustración para proferir el fallo de revisión, éstos se tendrán como ciertos.

Referencia: Expediente T-113216

Acción de tutela instaurada por Alba Gloria Granja Sinisterra contra algunos funcionarios de la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., el primero (1°) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. INFORMACION PRELIMINAR

Se revisa el fallo proferido en el asunto de la referencia por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca -Sección Segunda-.

I. INFORMACION PRELIMINAR

ALBA GLORIA GRANJA SINISTERRA, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela contra los señores Oswaldo Mejía Castañeda y Yolanda Rodríguez de Pinilla, el primero en calidad de Coordinador del Grupo de Orientación y Receptoría Cajanal E.P.S., y la segunda como Subdirectora General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, ya que estimó que dichos funcionarios violaron su derecho fundamental de petición.

La demandante es profesora de tiempo completo en el colegio oficial José María Carbonell de Santiago de Cali. El día 4 de junio de 1996 la Caja Nacional de Previsión -Seccional Valle del Cauca- envió al Coordinador del Grupo de Orientación y Receptoría Cajanal E.P.S. de Santa Fe de Bogotá, a fin de que le diera el respectivo trámite, a la solicitud presentada por la señora Alba Gloria Granja Sinisterra, en virtud de la cual se pedía el reconocimiento de la pensión de gracia. A dicha solicitud fue anexado, entre otros documentos, el certificado de factores salariales.

El día 7 del mismo mes y año la peticionaria acudió ante el funcionario demandado para que anulara el mencionado certificado, pues éste se había expedido con algunos errores. Solicitó además que le fuera aceptado el nuevo certificado de factores salariales, el cual contenía las correcciones pertinentes.

El 8 de agosto de 1996 la peticionaria presentó un escrito ante la Subdirectora General de Prestaciones Económicas y Jefe de la División de Registro y Control de la Caja Nacional de Previsión, al cual anexó nuevamente el aludido certificado, y manifestando su inconformidad por la forma en que la administración le estaba dando trámite a su solicitud de pensión de gracia. La actora había recibido el 6 de agosto sendos oficios, expedidos por los dos funcionarios demandados, en los cuales se la apremiaba para que anexara el certificado de sueldos y factores salariales.

La directora de Cajanal -Seccional Valle del Cauca- y la funcionaria encargada del Area de Prestaciones requirieron inútilmente a la señora Yolanda Rodríguez de Pinilla, para que tuviera en cuenta las inquietudes formuladas por la peticionaria acerca de la forma en que se había surtido el trámite de su solicitud. De igual forma la queja se puso en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana.

Granja Sinisterra acudió al juez de tutela para que éste ordenara a los funcionarios demandados responder, por escrito, lo siguientes interrogantes:

"2.- ¿Fue o no aceptada la corrección del certificado de factores salariales realizada y enviada el 7 de junio de 1996, es decir, tres días después por error involuntario, pues yo estoy clasificada en la categoría décima (10a) del escalafón nacional y es con el promedio de este sueldo que debe hacerse la liquidación?

"3.- ¿Cuánto dinero me corresponde por intereses de mora?

Finalmente, la peticionaria le exigió al Estado cumplir con su obligación de pagarle la pensión de gracia sin dilaciones en el trámite, pues ella ha cumplido con todos los requisitos establecidos.

Cabe anotar que dentro del trámite del proceso de tutela el Tribunal que conoció del asunto requirió a los funcionarios demandados para que emitieran un informe sobre los hechos aquí narrados, sin obtener respuesta alguna.

II. LA DECISION JUDICIAL

El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca -Sección Segunda-, mediante fallo del 7 de octubre de 1996 negó el amparo solicitado, pues estimó que si bien es necesario admitir con sinceridad que las autoridades administrativas en nuestro país no dan trámite oportuno a las solicitudes de los administrados y que usualmente se inventan nuevos requisitos con el fin de hacer más dispendiosos los procedimientos, o que a veces ni siquiera se informa al particular sobre la suerte de su petición y no se recibe nunca una respuesta, en el presente caso, justo es reconocer que la solicitud de la accionante sí ha tenido movimiento, y por lo menos las dependencias regionales han estado prestas a suministrar toda la información necesaria.

Así, pues, consideró el Tribunal que no se vulneró el derecho de petición, ya que la administración cuenta con un lapso máximo de tres meses para resolver la solicitud, término que debe contarse a partir de la fecha de presentación de la misma, siempre y cuando ésta reúna los requisitos legales, de acuerdo con lo establecido por el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo.

Concluye, entonces, que si la actora remitió la última documentación solicitada por las dependencias de Cajanal, el pasado 8 de agosto, aún la administración contaba con tiempo para su absolución.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia cuya referencia antecede, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, y 31 a 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Aplicabilidad del derecho de petición a las E.P.S. y a las empresas de medicina prepagada

Dispone el artículo 23 de la Constitución Política que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

La norma agrega que el legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Es decir, si bien por regla general las obligaciones correlativas al derecho de petición recaen sobre quienes ejercen autoridad -potestad de mando o decisión, según lo ha señalado esta Corte (Cfr. Sala Plena. Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992)-, también son exigibles a los particulares, en los términos en que la ley lo disponga, con el propósito específico de asegurar que sean respetados los derechos fundamentales de las personas, el primero de ellos el de la vida (art. 11 C.P.), que puede verse en grave riesgo si no es atendido de manera eficiente el de la salud. Este, en la medida de esa interdependencia, participa del carácter fundamental de aquél, por conexión, como resulta de la constante doctrina constitucional al respecto.

El artículo 1 del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), en cuyos artículos 5 y siguientes se regula el derecho de petición, ha fijado su propio campo de aplicación, dejando en claro que las normas de su primera parte -entre ellas las relacionadas con ese derecho fundamental- se aplicarán, además de los órganos, corporaciones y dependencias públicas allí enunciadas, a las entidades privadas cuando “cumplan funciones

administrativas".

La actuación administrativa, según señala el artículo 2 Ibídem, tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales como lo señalan las leyes, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley.

El artículo 123 de la Constitución deja en cabeza del legislador la determinación del régimen aplicable a los particulares que desempeñen funciones públicas y dispone que sea también la ley la que regule su ejercicio, mientras que el artículo 210 declara expresamente que los particulares pueden cumplir funciones administrativas -una especie de aquéllas-, en las condiciones que señale la ley.

Los servicios públicos -manifiesta el artículo 365 de la Carta-, inherentes a la finalidad social del Estado, podrán ser prestados por éste, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

En cuanto a la salud, indica el artículo 49 de la Constitución que su atención es un servicio público a cargo del Estado, al cual corresponde organizar, dirigir y reglamentar lo pertinente, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, así como establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control.

El artículo 48 de la Carta señala a la seguridad social como servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

La misma disposición obliga al Estado, con la participación de los particulares, a ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social, que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley, y a renglón seguido añade : "La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley".

Los capítulos II y III del Título I del Libro I del Código Contencioso Administrativo, que de

acuerdo con todo lo anterior son plenamente aplicables a los particulares que prestan servicios públicos y, por supuesto, a los que tienen a cargo los de la salud y la seguridad social, regulan el derecho de petición, en interés tanto general como particular.

Así las cosas, mediante esta normatividad se da desarrollo al artículo 23 de la Carta Política en cuanto a la exigibilidad del derecho de petición respecto de particulares, para la garantía de los derechos fundamentales, al menos en los campos enunciados. Por ello, las E.P.S. privadas y las compañías de medicina prepagada están cobijadas hoy por el mencionado precepto.

Obviamente, las entidades públicas que -como ocurre en este caso- prestan el servicio de la seguridad social están sujetas, por un doble motivo -subjetivo y funcional-, a las reglas sobre derecho de petición y contra ellas cabe la acción de tutela para defenderlo cuando es transgredido.

Desde el punto de vista disciplinario, tanto los entes públicos como los particulares que ejercen funciones y prestan servicios públicos, entre ellos los aludidos, han quedado sujetos al régimen de la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico), como lo señaló la Corte Constitucional al declarar exequible la parte pertinente de su artículo 20, a cuyo tenor "son destinatarios de la ley disciplinaria…los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria….".

Dijo entonces esta Corporación:

"Ahora bien, siendo indudable que todo servidor público, por el hecho de serlo, queda sometido automáticamente a un régimen disciplinario, según los términos previstos por la Constitución y por la ley, el fundamento de su aplicación es subjetivo, pues tiene lugar con motivo y a partir de la investidura correspondiente radicada en el sujeto, en cuanto es titular genérico de las funciones públicas que su cargo implica, con total independencia de si las ha ejercido o no.

A la inversa, el particular, quien precisamente no se encuentra en la condición del servidor público, toda vez que no ha establecido un vínculo de dependencia o subordinación frente al Estado -en cualquiera de los cargos, organismos, entidades o corporaciones que hacen parte de su estructura-, ni percibe de él asignación o salario, está en principio exento del régimen

disciplinario estatal y su responsabilidad ante las autoridades únicamente puede surgir de las transgresiones en que incurra en relación con los preceptos constitucionales y legales, tal como lo pregona el artículo 6º de la Carta Política.

Sinembargo, de nuestro sistema jurídico ha desaparecido hace mucho tiempo la separación absoluta y extrema entre las órbitas pública y privada en lo relacionado con las actividades que tienen por objeto la realización de los fines perseguidos por la sociedad y la satisfacción efectiva de sus necesidades.

La distinción subsiste, como corresponde al Estado de Derecho, pero la complejidad de las relaciones que deben establecerse en el seno de la colectividad y el necesario acomodamiento de las instituciones a las exigencias reales impuestas por la convivencia, han dejado atrás los moldes formalistas y los criterios herméticos, para dar paso a la concepción material de la cosa pública, a la creciente participación de todos en las decisiones que los afectan y al cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, con miras al servicio efectivo de la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2º C.P.).

De allí resulta que, sin desconocer la libertad de las personas en su iniciativa y en sus actividades económicas y laborales, la Constitución haya previsto formas de vinculación de los particulares a la gestión de intereses y asuntos públicos sin que en virtud de ella pierdan su condición privada.

Así lo contemplan, entre otras normas, los artículos 2, 116, 123, 131, 221 (1º del Acto Legislativo No. 2 de 1995), 246, 267, 277-9, 318, 340 (Cfr. Sala Plena. Sentencia C-015 del 23 de enero de 1996) y 365 de la Constitución, que autorizan el ejercicio de funciones públicas por personas particulares, en ciertas situaciones y previos determinados requisitos que la propia Carta o las leyes establecen, o que les permiten participar en actividades de gestión de esa misma índole.

Desde luego, tal ejercicio de funciones públicas no puede estar despojado de los necesarios controles ni hallarse exento de las responsabilidades que en sí mismo implica.

En los señalados eventos, el fundamento de la responsabilidad del particular es material y la aplicación del régimen disciplinario objetiva, ya que ni una ni otra atienden al estado o

condición de quien actúa sino a la función pública que le ha sido encomendada y al interés, también público, que a ella es inherente.

Cambia así sustancialmente la lectura del artículo 6º de la Constitución Política, que ya no admite una interpretación literal sino sistemática: a la luz del conjunto de principios y preceptos constitucionales, el particular que se halla en cualquiera de las situaciones en las que el orden jurídico lo faculta para cumplir papeles que en principio corresponderían a organismos y funcionarios estatales, no puede ser mirado de modo absoluto bajo la óptica de una responsabilidad igual a la de los demás particulares, circunscrita apenas a su condición privada, ya que por razón de la tarea que efectivamente desarrolla, en la medida de ésta y en cuanto toca con el interés colectivo, es públicamente responsable por su actividad, sin que llegue por eso a convertirse -se repite- en servidor del Estado desde el punto de vista subjetivo". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-286 del 27 de junio de 1996).

3. Violación del derecho de petición. Término que tiene la administración para resolver.

Ha dicho la Corte Constitucional que el derecho de petición consiste no sólo en la posibilidad de formular solicitudes respetuosas ante las autoridades, o ante los particulares, según el caso, sino que, además, él lleva implícito el derecho de obtener una pronta respuesta, independientemente de que ésta sea positiva o negativa, pues debe distinguirse el derecho de petición del derecho a lo pedido (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencias T-242 y T-262 de 1993).

Se tiene por establecido, con base en el texto constitucional, que la prontitud en la resolución también hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución. La respuesta dada debe además resolver el asunto planteado -siempre y cuando la autoridad ante la cual se hace la petición tenga competencia para ello y no esté previsto un procedimiento especial para resolver la cuestión, caso este último, por ejemplo, de los asuntos que deben resolver los jueces en ejercicio de la labor ordinaria de administrar justicia-, es decir, que no se admiten respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra "en trámite", pues ello no se considera una respuesta.

En efecto, ha de hacerse siempre un juicio lógico comparativo entre lo pedido y lo resuelto, para establecer claramente si se trata o no de una verdadera contestación, pues como lo afirmó la Corte en sentencia T-418 de 1992 (M.P.: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein), tal derecho

no se satisface si no se toma “una posición de fondo, clara y precisa por el competente”

Se reitera lo siguiente:

“Desde el punto de vista jurídico, entre otros significados que no vienen al caso, “resolver” representa adoptar una decisión o dilucidar un litigio o controversia, en ambos casos con efectos vinculantes. Lo segundo corresponde, en principio, a las autoridades judiciales y lo primero, normalmente, a quien cumple función administrativa.

En lo relativo al derecho de petición, la autoridad ante la cual se ejerce está obligada a resolver, pues, por contrapartida, el peticionario tiene la garantía constitucional de “obtener pronta resolución”.

Considera la Corte que el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado. El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar”. (Cfr. Corte Constitucional .Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-575 del 14 de diciembre de 1994)

Ahora bien, además de la manifiesta y reiterada tendencia de muchos servidores públicos y de no pocas instituciones privadas a no tramitar oportunamente las peticiones que se les formulan, en abierta transgresión del artículo 23 de la Carta Política, es protuberante el deseo que algunos empleados demuestran, en el sentido de obstruir el efectivo acceso de las personas a los servicios públicos -inclusive los apremiantes e indispensables de la salud y la seguridad social-, lo cual se manifiesta en el establecimiento administrativo de complicados trámites, requisitos y procedimientos no consagrados en la ley, que provocan, en muchos eventos, la capitulación del administrado por simple agotamiento físico o mental, con evidente sacrificio de sus derechos y expectativas.

Se ve con frecuencia cómo las solicitudes formuladas respetuosamente, en interés general o particular, pasan de mano en mano -y así se van diluyendo también las responsabilidades-, sin que exista coordinación alguna entre los diferentes funcionarios que conocieron de ellas

ni la más mínima conciencia institucional en torno a la situación de la persona que espera del Estado, o de los entes particulares autorizados por éste, respuestas precisas a sus inquietudes.

La Corte Constitucional se ha referido a esta clase de actitudes, contrarias al espíritu y a la letra de la Constitución, en los siguientes términos:

"…el artículo 209 de la Constitución declara que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad, entre otros, a la vez que el 84 Ibidem prohibe a las autoridades públicas establecer y exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para el ejercicio de los derechos o actividades que han sido reglamentados de manera general.

Lo anterior, unido a los principios de la buena fe y la prevalencia del derecho sustancial, que informan la totalidad de los preceptos consagrados en la Constitución de 1991, hace aconsejable y aún necesario, que las ramas del poder público y los servidores del Estado ajusten sus decisiones y actos a los nuevos criterios constitucionales y procedan a eliminar los papeleos, trámites y obstáculos tan arraigados en el habitual comportamiento de nuestras oficinas públicas, que hoy, si transgreden los enunciados preceptos, van en contravía del ordenamiento superior y que generan con frecuencia la nugatoriedad de los derechos fundamentales y aun el cumplimiento de los deberes que corresponden a los gobernados". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-012 de 1992).

Al declarar la exequibilidad de normas pertenecientes al Decreto 2150 de 1995, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Estatuto Anticorrupción, anotó la Corte:

"…la Corte Constitucional estima necesario afirmar que, a partir de la Constitución de 1991, estaba el legislador obligado a las supresiones y reformas que de manera genérica previó la Ley 190 de 1995, toda vez que requisitos como los prohibidos por las normas demandadas, en cuanto inoficiosos, partían de una concepción preconstitucional basada en la desconfianza del Estado en la honestidad y veracidad de los particulares cuando actuaban ante él.

La presunción de mala fe que dichas exigencias desarrollaban, plasmando obligaciones y

cargas inútiles y superfluas, creaba innecesarios obstáculos a la normal actividad de los particulares, inclusive para todo lo referente al cumplimiento de sus obligaciones frente al Estado -como las tributarias-, generando a la vez, por lógica consecuencia, un clima propicio a la inmoralidad y al ilícito aprovechamiento de las necesidades y circunstancias de la gente por parte de servidores públicos inescrupulosos que -es de todos conocido- obtenían ganancia merced a la autorización de documentos y solicitudes que no llenaban los requisitos formales exigidos por la ley y, en no pocos casos, gracias a su alteración".(Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-340 del 1 de agosto de 1996).

En el presente caso, una simple contabilización de los términos dentro de los cuales se respondió a la peticionaria y la injustificada renuencia a decidir en el fondo lo que planteaba, es suficiente para deducir la flagrante violación de su derecho fundamental. Pero el Tribunal decidió negar la tutela porque estimó que los demandados contaban con el término de 3 meses para resolver la solicitud planteada, plazo que -según el fallo-, se contaba a partir de la fecha en la cual la peticionaria había aportado el certificado -ya corregido- de salarios y prestaciones.

En relación con el término que tienen las autoridades para resolver las peticiones formuladas por los administrados, esta Sala considera, con base en lo prescrito en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, que no puede ser superior a quince (15) días. La autoridad tiene el deber de responder en ese lapso y el particular puede reclamar el derecho correlativo a que la administración le conteste dentro del mismo término, en el cual no puede incluirse -como erróneamente lo hizo el Tribunal de instancia- el tiempo que se requeriría para configurar la situación jurídica anormal del silencio administrativo.

Cosa diferente es que, después de transcurridos los 15 días a los cuales hace alusión el mencionado artículo 6, la administración conserve la competencia y aun el deber (artículo 40 del C.C.A.) de resolver el asunto, pues, una vez cumplidos los tres meses que prevé dicha norma, se configura el silencio administrativo negativo, instituto que, como lo ha expresado esta Corte (Cfr. Sentencia T-481 de 1992. M.P.:Dr. Jaime Sanín Greiffenstein), no protege de manera alguna el derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución, sino que simplemente se convierte en un mecanismo eficaz para que el administrado pueda acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa con el fin de controvertir el acto presunto y evitar que, bajo el pretexto del silencio, la administración pueda beneficiarse de

una eventual caducidad de la acción. Sobre el particular ha expresado la Corte que "el silencio es precisamente la ausencia de respuesta y, lejos de constituir un curso normal del trámite administrativo (…), corresponde al comportamiento oficial no querido por el Constituyente" (Cfr. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-262 de 1993). Es más, según la jurisprudencia, dicho silencio "es la mejor demostración de que se ha conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993).

Así, pues, encuentra la Corte que los funcionarios demandados no contestaron dentro del término de quince (15) días previsto en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo. Es cierto que dicho plazo debe contarse a partir del momento en que la peticionaria aportó el nuevo certificado de factores salariales, toda vez que dicho documento variaría sustancialmente la respuesta de la administración, pero Cajanal no respondió dentro del término, y tampoco adujo justificación alguna en relación con la demora para decidir sobre la petición formulada en interés particular.

Por otra parte, los demandados, en una evidente descoordinación administrativa, pidieron un certificado que la actora ya había aportado, lo que hace patente la ineficiencia en el trámite dado a la solicitud, vulnerando así no solamente el derecho de petición sino el principio de la buena fe (artículo 83 C.P.) y, por contera, el debido proceso, que debe regir también las actuaciones administrativas (artículo 29 C.P.).

Es necesario recordar que algunos de los principios orientadores de la función administrativa son los de economía, celeridad y eficacia (artículo 209 de la Constitución), los cuales se encuentran desarrollados en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo, que prescribe:

"En virtud del principio de economía, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios (…)

"En virtud del principio de celeridad, las autoridades tendrán el implulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios (…)

“El retardo injustificado es causal de sanción disciplinaria, que se puede imponer de oficio o por queja del interesado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al funcionario.

“En virtud del principio de eficacia, se tendrán en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias …” (Se subraya)

También vale la pena referirse a la prohibición expresa, dirigida a los servidores públicos, de pedir a los particulares documentos que aquellos tengan en su poder. El inciso 2 del artículo 10 del Código Contencioso Administrativo preceptúa lo siguiente:

“Los funcionarios no podrán exigir a los particulares constancias, certificaciones o documentos que ellos mismos tengan, o que puedan conseguir en los archivos de la respectiva entidad”.

Resulta claro en el presente caso que las autoridades administrativas demandadas desconocieron los principios rectores de la función administrativa y transgredieron la mencionada prohibición legal. Esta Sala habrá de revocar el fallo objeto de revisión, procederá a expedir la orden tendiente a la salvaguarda del derecho fundamental invocado y remitirá copias a la Procuraduría General de la Nación para que se inicien las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

Además de lo anterior, es procedente en este asunto la aplicación del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, que establece la figura de la presunción de veracidad cuando el informe pedido a la autoridad no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, “salvo que el juez estime necesaria otra averiguación”, pues también aquí imperó el silencio de los demandados, pese a las órdenes judiciales impartidas. Y dado que la Corte no estima pertinente otra averiguación sobre los hechos narrados por la actora, pues existe suficiente ilustración para proferir el fallo de revisión, éstos se tendrán como ciertos.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la

Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo del siete (7) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996), proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca -Sección Segunda-, mediante el cual se niega el amparo solicitado.

Segundo.- TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora Alba Gloria Granja Sinisterra. En consecuencia, ORDENASE al Coordinador del Grupo de Orientación y Receptoría de Cajanal E.P.S. y a la Subdirectora General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, resuelvan de fondo y en todos sus aspectos la solicitud formulada por la demandante.

Tercero.- REMITANSE copias del presente fallo y del expediente a la Procuraduría General de la Nación, para que inicie las investigaciones disciplinarias a que haya lugar contra los servidores públicos demandados.

Cuarto.- SURTASE el trámite previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO