

Sentencia T-245/08

DERECHO DE PETICION-Fundamental

DERECHO DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Procedencia de tutela

Referencia: expediente T-1741503

Acción de tutela instaurada, mediante apoderado, por Nohora Inés Bejarano de Saldaña contra la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, EICE.

Procedencia: Juzgado Cuarenta Penal del Circuito de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., seis (6) de marzo de dos mil ocho (2008).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido por el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por Nohora Inés Bejarano de Saldaña contra la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, EICE.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. El 2 de noviembre del 2007, la Sala N° 11 de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES.

Nohora Inés Bejarano de Saldaña, por medio de apoderado, elevó acción de tutela el 5 de septiembre de 2007 ante el Juez Penal del Circuito de Bogotá (reparto), aduciendo vulneración del derecho de petición, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato efectuado por la demandante.

En mayo 30 de 2007, a nombre de Nohora Inés Bejarano de Saldaña, se solicitó mediante derecho de petición a Cajanal “se corrija la liquidación efectuada en la Resolución N° 28778 del 16 de Junio de 2006 por medio de la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá D.C. ..., se cancele el monto real ordenado en el fallo con su respectivo retroactivo y se actualice la mesada pensional”, pero la entidad no ha emitido respuesta alguna.

Por ello se solicita “amparar los derechos fundamentales que fueron vulnerados... en lo que concierne a la no contestación del derecho de petición” y en consecuencia se ordene a la demandada incluirla “en nómina”.

B. No hubo respuesta de la entidad demandada.

Habiendo informado el Juzgado 40 Penal del Circuito de Bogotá, al cual correspondió el reparto, el inicio de la presente acción al Gerente y al Subgerente de Prestaciones Económicas de Cajanal, para ejercer el derecho de defensa y “lo que consideren necesario” (fs. 7 y 8 cd. inicial), no hubo respuesta.

C. Sentencia única de instancia.

Mediante sentencia de septiembre 17 de 2007, que no fue recurrida, el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito de Bogotá negó el amparo, estimando que “el problema planteado se deriva de otra acción de tutela, existiendo en su oportunidad otros medios judiciales de defensa para los derechos reclamados por la parte actora, tal como haber interpuesto el recurso correspondiente contra la Resolución emanada por la entidad accionante (sic) o en su defecto haber adelantado el correspondiente incidente de desacato”.

Agregó que el “hecho generador de esa presunta violación ocurrió hace más de un año, tiempo durante el cual perfectamente la jurisdicción contencioso administrativa, que es la competente para casos como éste, ha podido -si es que no lo ha hecho- resolver en forma

definitiva el asunto que el accionante pone hoy después de tantos meses a consideración de la justicia constitucional”.

A continuación indicó:

“... aceptar al día de hoy la procedencia de la acción constitucional, sería tanto como prohiar la negligencia de la accionante al no haber acudido a su debido tiempo a los mecanismos judiciales ordinarios de defensa.

... ..

Bajo estas circunstancias, resulta evidente que en el presente caso, no se cumple el imprescindible requisito de la inmediatez de la acción constitucional, toda vez que no puede el accionante pretender que por este medio judicial residual, breve y sumario, se subsane su negligencia de antaño al no haber acudido oportunamente a la acción ordinaria...” (fs. 9 a 14 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

La accionante interpuso demanda de tutela, por intermedio de abogado, al considerar que la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, EICE, le ha vulnerado su derecho fundamental de petición, al no emitir respuesta a la solicitud presentada en mayo 30 de 2007, en la cual requería se corrigiera “la liquidación efectuada en la Resolución N° 28778 del 16 de Junio de 2006”, expedida por la entidad demandada en acatamiento a una orden judicial.

Tercera. Protección constitucional al derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia.

En nuestra Constitución Política, el derecho de petición se encuentra catalogado en su Título

II, capítulo I (“De los derechos fundamentales”), artículo 23: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.” Así, por tratarse de un derecho de rango fundamental, es susceptible de protección por vía de tutela (art. 86 Const.).

Reiterando jurisprudencia de esta corporación, en sentencia T-371 de 2005 (abril 8), M. P. Clara Inés Vargas Hernández se observa:

“Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza, alcance e importancia de este derecho fundamental, cuyo núcleo esencial puede concretarse en dos aspectos: i) en una pronta respuesta por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud y, ii) en una respuesta de fondo a la petición planteada, sin importar que la misma sea favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.

Ha de entenderse, entonces, que existe vulneración del núcleo esencial de este derecho, cuando la entidad correspondiente no emite una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de ‘pronta resolución’ o, cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada, al no dar una solución de fondo al asunto sometido a su consideración.

... ..

(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición

también es aplicable en la vía gubernativa; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”

En el mismo sentido, haciendo referencia al derecho que tiene una persona a obtener por parte de la entidad una respuesta de fondo, clara y oportuna, en un tiempo razonable, esta Corte en sentencia T-275 de 2005 (marzo 17), M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, expuso:

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la petición.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo... 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación.

g) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición...”

De igual forma, con diversos lapsos para la atención gradual de los distintos aspectos relacionados con la solicitud, esta corporación en reiterada jurisprudencia ha hecho énfasis en los plazos y reglas para que la autoridad pública resuelva de fondo las peticiones de contenido pensional¹.

Con base en la anterior descripción jurisprudencial, corresponde ahora verificar la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho fundamental de petición, en el caso objeto de revisión.

Cuarta. El caso concreto.

Ha de anotarse, en primer término, que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, se tendrán por ciertos los hechos expuestos en la demanda, debido a que la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal, EICE, guardó silencio frente a lo que le fue comunicado mediante oficio N° 4701, enviado por el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito de Bogotá el 7 de septiembre de 2007 (f. 8 cd. inicial).

Sin embargo, el citado Juzgado Cuarenta Penal del Circuito negó el amparo, argumentando que el problema planteado se deriva de otra acción de tutela, existiendo en su oportunidad otros medios judiciales de defensa, frente a un hecho generador de esa presunta violación ocurrido hace más de un año, por lo cual estimó que “en el presente caso, no se cumple el imprescindible requisito de la inmediatez de la acción constitucional” (f. 13 ib.).

Sobre el particular, es necesario recordar lo que esta corporación ha señalado al respecto:

“... no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C. N.)” (T-192 de marzo 15 de 2007, M. P. Álvaro Tafur Galvis).

Tampoco se trata de la misma situación que fue inicialmente resuelta por el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá, pues la respuesta que se espera de Cajanal, precisamente versa sobre la corrección de la liquidación efectuada en la resolución por medio de la cual se dio cumplimiento al fallo proferido por ese Juzgado.

No hay lugar, entonces, a aplicar la previsión del desacato, que estatuye el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, ya que, por el contrario, Cajanal si acató la orden de tutela emitida por dicho Juzgado Diecisiete, en virtud de la cual expidió “la Resolución N° 28778 del 16 de junio de 2006”, que después motiva la solicitud de corrección que no le ha sido respondida a la señora Bejarano de Saldaña.

Tomando en cuenta que la petición de la parte actora está encaminada a que se le resuelva de fondo su solicitud, independientemente del sentido en que se conteste, no son de recibo los argumentos del despacho judicial que tramitó la presente acción de tutela, que deniega el amparo dando una interpretación contraria a la protección que en este caso se solicita, quedando sin atender lo relativo a la obligación actual que tiene Cajanal, de pronunciarse de fondo, de manera clara, completa y congruente, respecto del asunto planteado.

Por otra parte, esta corporación ha reiterado que la inmediatez en la solicitud de la tutela “constituye un requisito de procedibilidad de la acción, que equivale a que ésta deba ser intentada dentro de un plazo razonable y oportuno, que se mide por el fin buscado con la tutela y la urgencia manifiesta de proteger el derecho fundamental conculcado”², requisito que sí se cumple en el presente caso, ya que la interesada confirió poder para interponer la acción en agosto 29 de 2007 y ésta fue presentada en septiembre 5 de 2007, invocando la protección al derecho fundamental de petición frente a lo solicitado a Cajanal en mayo 30 de 2007, esto es, apenas trascurrieron poco más de tres meses entre la petición y el momento en que se acudió a la acción constitucional, lapso muy razonable, de acuerdo con lo expresado en la consideración tercera de esta motivación.

En ese orden de ideas, resalta el error en que incurrió el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito de Bogotá, si ubicó “el hecho generador de la presunta vulneración” en la aspiración a una corrección pensional en sí, cuando lo planteado versa únicamente sobre lo omisión de una respuesta concreta, no quedando duda de que es el derecho de petición lo reclamado, pues Cajanal no respondió una solicitud dentro de los términos establecidos, lo cual es violatorio

del mencionado derecho.

Habr  de reiterarse entonces la jurisprudencia, ya que como se se al , el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la petición, que en el presente caso se encuentra vulnerado, por lo cual esta Sala de Revisión procederá a revocar el fallo proferido por el Juzgado de instancia y, en su lugar, concederá la tutela al derecho fundamental de petición, que ha sido violado.

Por lo anteriormente expresado, se ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal, EICE, que a través de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo hubiere efectuado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, resuelva de fondo la petición presentada en mayo 30 de 2007 por Nohora Inés Bejarano de Saldaña, C. C. 41'525.583 de Bogotá, "NÚMERO DE RADICACIÓN: CAJ-0047966-2007 Diligenciado por ANA MARTÍNEZ... CORRECCIÓN DE RESOLUCIÓN" (f. 3 cd. inicial).

III.- DECISIÓN.

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 el fallo proferido por el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito de Bogotá, en septiembre 17 de 2007, mediante el cual fue denegada la tutela del derecho de petición instada por la señora Nohora Inés Bejarano de Saldaña, por intermedio de apoderado, contra la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal, EICE, que, en su lugar, se CONCEDE.

Segundo: ORDENAR, en consecuencia, a la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal, EICE, a través de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha efectuado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a resolver de fondo la petición presentada por la señora Nohora Inés Bejarano de Saldaña el 30 de mayo de 2007, radicación CAJ-0047966-2007.

Tercero: Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.
Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 S.U 975 de 2003 (Octubre 23), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 T-1909 de 2006 (Noviembre 30), M. P. Clara Inés Vargas Hernández.