

T-246-97

-Pronta resolución frente a la igualdad

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

En repetidas oportunidades, la Corte Constitucional ha aclarado que las autoridades violan el derecho de petición de las personas, cuando transcurre el término consagrado en la ley para pronunciarse de fondo sobre las peticiones que éstas les presenten, y aquéllas sólo responden que el asunto continúa en trámite.

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución frente a la igualdad

No es de recibo el argumento según el cual el juez de tutela no puede dar a la Caja Nacional de Previsión Social la orden de resolver las peticiones de los actores en un término perentorio, porque le estaría ordenando que viole el derecho a la igualdad de las otras personas que esperan a que, finalmente, les llegue el turno de obtener respuesta a similares solicitudes. Y no puede aceptarse tal consideración, porque: a) so pretexto de garantizar la igualdad, no pueden las autoridades generalizar la violación de otros derechos fundamentales de las personas; b) la misma protección y trato que recibirán todas las personas de las autoridades, no se puede concretar en la violación selectiva de alguno de sus derechos fundamentales, sino que debe consistir en “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”, así como en “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”; y c) porque tal razonamiento implica aceptar el absurdo de que la entidad demandada, sin violar el derecho de petición y por afán de garantizar la igualdad, se ha abstenido de resolver las peticiones de pensión presentadas a ella durante los últimos meses.

Referencia: Expedientes acumulados Nos. T-119523, T-119978, T-120306, T-120554, T-120556 y T-120577.

Acciones de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) por violación del derecho de petición.

Temas :

Reiteración de la jurisprudencia sobre el derecho de petición.

La Caja Nacional de Previsión Social y el derecho de petición.

Actores : Jorge Enrique Pinzón Díaz, Rodolfo Guerrero, Saul Santamaría González, Luz Esther Cañas Escobar, Federico Antonio Lavis Osorio y Sixta Tulia Lozano de Osorio.

Magistrado Ponente :

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, éste último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

profiere esta sentencia de revisión en los procesos acumulados, y radicados bajo los números T-119523, T-119978, T-120306, T-120554, T-120556 y T-120577.

ANTECEDENTES

1. Hechos.

Todos los actores son asalariados, tienen más de cincuenta años, y consideran que han cumplido con los requisitos legales para que se les reconozca y pague la pensión de jubilación.

Todos ellos solicitaron el reconocimiento y pago de esa prestación a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- y, hasta el momento, la entidad demandada continúa respondiéndoles que sus solicitudes se encuentran en trámite, no obstante haber transcurrido el término legal para que se pronuncie de fondo sobre las peticiones -en uno de los casos, hace más de dos años que se presentó la solicitud-.

Ante tal situación, y la incertidumbre que proyecta sobre el futuro económico de los actores y sus familias, éstos acudieron a la acción de tutela para procurar que el juez ordene a la Caja Nacional de Previsión Social responderles en un plazo perentorio, y cancelarles las mesadas correspondientes al período de retraso injustificado, con los intereses de mora que se hubieren causado.

Las de primera instancia fueron proferidas por la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá (T-119523), el Juzgado Tercero Penal Municipal de San José de Cúcuta (T-119978), la Sala Civil del Tribunal Superior de Ibagué (T-120306), el Juzgado 76 Penal Municipal de Santafé de Bogotá (T-120554), el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Cartagena (T-120556), y el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá. De ellas, sólo fueron impugnadas las correspondientes a los procesos radicados bajo los números T-119523 y T-120556, y los recursos fueron resueltos, en su orden, por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena.

Los fallos de primera instancia coinciden en negar por improcedente la tutela pretendida por los actores, y los dos fallos de segunda instancia confirman tal juicio, sin añadir nuevas razones a las consideraciones que son comunes a las sentencias bajo revisión. Esas consideraciones comunes pueden resumirse diciendo que, según los falladores de instancia:

La Caja Nacional de Previsión Social sí respondió las solicitudes de los actores; y si bien no se pronunció de fondo sobre ellas, el juez de tutela no puede ordenarle que lo haga en un plazo perentorio, sin dar al traste con el turno al que se someten esta clase de peticiones.

Las solicitudes de los actores han recibido el curso adecuado, puesto que no se ha alterado el turno al que todas las de su clase están sometidas.

La acción de tutela se creó como mecanismo para garantizar la protección de los derechos fundamentales, y no para alcanzar la efectividad de los de mero rango legal.

No obstante, los jueces de instancia advirtieron a la Caja Nacional de Previsión Social que debe evitar la repetición de hechos similares.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia proferidos en el trámite de estos procesos, según los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión proferir la sentencia correspondiente, en virtud del Reglamento Interno y de los autos adoptados por la Sala Segunda de Selección, los días 4 y 11 de febrero de 1997.

2. Reiteración de la jurisprudencia.

En repetidas oportunidades, la Corte Constitucional ha aclarado que las autoridades violan el derecho de petición de las personas, cuando transcurre el término consagrado en la ley para pronunciarse de fondo sobre las peticiones que éstas les presenten, y aquéllas sólo responden que el asunto continúa en trámite. Por ejemplo, en la Sentencia T-100/93, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, se consideró que :

“La sola orden dada por el superior a sus inferiores en lo referente al trámite de un asunto a su cargo, provocado por la presentación de una solicitud de persona particular o de entidad fiscalizadora, no satisface por sí misma el derecho de petición ni tampoco representa curso adecuado a las solicitudes o requerimientos de los organismos de control. La naturaleza y los fines del derecho -si se trata de lo primero- y la eficiencia de la función pública -si la hipótesis es la segunda-, demandan del funcionario que recibe la petición o de aquél a quien se dirige el requerimiento una especial diligencia no sólo en la ejecución de actos internos que conduzcan a la resolución del asunto objeto del interés manifestado por la persona u organismo solicitante sino en la respuesta a éste, respecto del trámite que se ha dado a lo pedido”

Más aún, en otro de los múltiples procesos de tutela en los que la Caja Nacional de Previsión Social fue demandada por violar este derecho, la Sala Séptima de Revisión afirmó¹ :

“Aún cuando a la solicitud elevada por el demandante se le impartió trámite a punto tal de existir un proyecto de resolución, no resulta acertado que, con base en ello, se dieran por satisfechas las exigencias del derecho que el Constituyente plasmó en el artículo 23 superior. La respuesta, para que sea tal, debe ponerse en conocimiento del solicitante, de lo contrario, la administración patrocina la incertidumbre del administrado, con notable menoscabo de los principios de eficacia, economía, celeridad y publicidad, que, de acuerdo con el artículo 209 de la Constitución Política, guían el desarrollo de la función administrativa

...

“En el presente caso, el silencio administrativo negativo y el anuncio de existir proyecto de respuesta, no constituyen satisfactoriamente la PRONTA RESOLUCION de que habla el artículo 23 de la Constitución Política. Por lo tanto, la violación del derecho fundamental ha ocurrido y debe ordenarse que, si la Caja Nacional de Previsión no lo ha hecho, se responda mediante la vía adecuada, a saber, expidiéndose la correspondiente Resolución, en los términos previstos por los procedimientos respectivos”.

En otro de los procesos en los que se encontró que la Caja Nacional de Previsión Social había incurrido en hechos similares a los acreditados en los casos bajo revisión, a través de la Sentencia T-036/97, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara, se precisó que:

“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”

Falta añadir a las consideraciones de esta Sala para revocar los fallos de instancia, que no es de recibo el argumento según el cual el juez de tutela no puede dar a la Caja Nacional de Previsión Social la orden de resolver las peticiones de los actores en un término perentorio, porque le estaría ordenando que viole el derecho a la igualdad de las otras personas que esperan a que, finalmente, les llegue el turno de obtener respuesta a similares solicitudes. Y no puede aceptarse tal consideración, porque: a) so pretexto de garantizar la igualdad, no pueden las autoridades generalizar la violación de otros derechos fundamentales de las personas; b) la misma protección y trato que recibirán todas las personas de las autoridades -según el artículo 13 Superior-, no se puede concretar en la violación selectiva de alguno de sus derechos fundamentales, sino que debe consistir en “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades” (C.P. art. 2), así como en “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de

los particulares” (ídem); y c) porque tal razonamiento implica aceptar el absurdo de que la entidad demandada, sin violar el derecho de petición y por afán de garantizar la igualdad, se ha abstenido de resolver las peticiones de pensión presentadas a ella durante los últimos veinticinco (25) meses (la petición del actor del proceso T-120556 fue presentada el 3 de abril de 1995).

3. La Caja Nacional de Previsión Social y el derecho de petición.

En febrero de 1996, el Ministerio de Justicia y del Derecho publicó el informe de investigación elaborado por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de los Andes, titulado “Incidencia Social de la Acción de Tutela”, en cuya página 70, se dice : “las entidades territoriales son los demandados más frecuentes (17,88%), principalmente las alcaldías (9,82%). Les siguen en orden las entidades de previsión social (16,62%), dentro de las cuales se encuentra la entidad individual más demandada del país : la Caja Nacional de Previsión Social (8,06%). La gran mayoría de estas demandas buscan conminar a Cajanal a responder una petición” (subrayas fuera del texto).

Si se toma en cuenta este indicador, el desempeño de la Caja Nacional de Previsión Social en lugar de mejorar o siquiera mantenerse, empeoró durante 1996. Como puede verse en el cuadro y el gráfico adjuntos, de 8.223 procesos de tutela tramitados durante el primer trimestre, 1.233 (el 14,99%) fueron instaurados en contra de Cajanal; de 6.413 correspondientes al segundo trimestre, 961 (el 14,98%) fueron dirigidos en su contra ; de los 7.892 procesos del tercer trimestre, en 1.108 (el 14,03%) aparece esta entidad como demandada ; y de los 8.686 del cuarto trimestre, en 2.025 (¡el 23,31% !) se pretendió obtener el amparo judicial frente a violaciones atribuidas a esta entidad.

Ahora bien : como se puede ver en los seis expedientes revisados por medio de esta providencia, y en los ya tramitados durante el resto de 1997, la Caja Nacional de Previsión Social continúa incurriendo en los mismos comportamientos violatorios del derecho de petición, y pretendiendo justificarlos con las mismas razones improcedentes que una y otra vez han desestimado los jueces de tutela, sin que las repetidas advertencias de éstos hayan servido para que se terminen, o al menos disminuyan, las violaciones a los derechos fundamentales de quienes dirigen sus peticiones a Cajanal. Por tanto, se ordenará remitir copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

DECISIÓN

En mérito de las consideraciones expuestas, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero. REVOCAR la sentencia adoptada por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia el 10 de diciembre de 1996 y, en su lugar, tutelar el derecho de petición del ciudadano Jorge Enrique Pinzón Díaz.

Segundo. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Tercero Penal Municipal de San José de Cúcuta el 6 de diciembre de 1996 y, en su lugar, tutelar el derecho de petición del ciudadano Rodolfo Guerrero.

Tercero. REVOCAR la providencia adoptada por la Sala Civil del Tribunal Superior de Ibagué el 12 de diciembre de 1996 y, en su lugar, tutelar el derecho de petición del ciudadano Saul Santamaría González.

Cuarto. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Sesenta y Seis Penal Municipal de Santafé de Bogotá el 31 de diciembre de 1996 y, en su lugar, tutelar el derecho de petición de la ciudadana Luz Esther Cañas Escobar.

Quinto. REVOCAR el fallo adoptado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena el 13 de diciembre de 1996 y, en su lugar, tutelar el derecho de petición del ciudadano Federico Antonio Lavis Osorio.

Sexto. REVOCAR la providencia proferida por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá el 16 de diciembre de 1996 y, en su lugar, tutelar el derecho de petición de la ciudadana Sixta Tulia Lozano de Osorio.

Séptimo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social que, si aún no lo ha hecho, resuelva las peticiones de los ciudadanos Jorge Enrique Pinzón Díaz, Rodolfo Guerrero, Saul Santamaría González, Luz Esther Cañas Escobar, Federico Antonio Lavis Osorio y Sixta Tulia

Lozano de Osorio, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, so pena de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Octavo. ORDENAR que, por medio de la Secretaría General de la Corporación, se envíe copia de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

Noveno. COMUNICAR esta providencia al Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, al Juzgado Tercero Penal Municipal de San José de Cúcuta, al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, al Juzgado 76 Penal Municipal de Santafé de Bogotá, al Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Cartagena y al Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CARLOS GAVIRA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

DEMANDAS CONTRA CAJANAL

AÑOS 1995 - 1996

AÑO

1° TRIMESTRE

2° TRIMESTRE

3° TRIMESTRE

4° TRIMESTRE

TOTAL

CAJANAL

1995

10825

5343*

5293

6253

27714

Cajanal

600

684*

794

925

3003

Porcentaje

5.54%

12.8%

14.79%

1996

8223

6413

7892

8686

31214

Cajanal

1233

961

1108

2025

5327

Porcentaje

14.99%

14.98%

14.03%

23.31%

1997

Cajanal

TOTAL

19048

11756

13185

14939

58928

CAJANAL

1833

1645

1902

2950

* Falta marzo.

** Falta julio.

DEMANDAS CONTRA CAJANAL

AÑOS DE 1995 -1996

No se encuentra disponible aún, información de 1997

1 Sentencia T-417 del 20 de septiembre de 1995, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero

5