

Sentencia No. T-264/93

ACCION DE TUTELA-Pruebas

Resulta inadmisible que el juez niegue o conceda la tutela de antemano, sin verificar ni sopesar a conciencia lo afirmado y lo acreditado por las partes. No puede resolver el fallador sin llegar a una persuación racional y fundada sobre el trato que merece el asunto sometido a juicio, pues la decisión carece de sustento si no se la pone en relación con los hechos probados, tanto como si se la adopta de espaldas a la normativa aplicable. Tampoco puede aceptarse que el juez, basado en prejuicios o prevenciones, asuma una posición absoluta y general de rechazo o aceptación de las acciones de tutela propuestas, sin verificar su propia competencia, prescindiendo de la ponderación específica que cada caso requiere, o haciendo total abstracción de las circunstancias que lo rodean y de la confrontación material de la situación concreta con los mandatos generales de la Constitución y de la ley.

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución/SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO/PENSION DE JUBILACION-Solicitud de reconocimiento

El derecho de petición, cuya esencia no reside en que la administración acoja favorablemente las pretensiones del solicitante sino en que las trate y resuelva oportunamente, tiene carácter fundamental y resulta desconocido cuando la autoridad no resuelve o cuando lo hace extemporáneamente. La violación del derecho de petición ha sido flagrante, motivo por el cual no se explica la displicente respuesta del juez que resolvió sobre la acción y mucho menos la denegación del amparo impetrado. El fenómeno del silencio administrativo negativo no excluye la tutela, pues su función no es la de proteger el derecho fundamental conculado sino la de permitir al solicitante que acuda ante la jurisdicción Contencioso Administrativa en acción judicial contra el acto ficto.

PRUEBAS EN TUTELA

El artículo 22 del mencionado decreto, “el juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”. Pero esta disposición no puede entenderse como una autorización legal para

que el juez resuelva sin que los hechos alegados o relevantes para conceder o negar la protección hayan sido probados, cuando menos en forma sumaria dadas las características de este procedimiento. Su determinación no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela. A esa conclusión únicamente puede arribar el fallador mediante la evaluación de los hechos por él establecidos con arreglo a la ley y sin desconocer el derecho de defensa de las partes".

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-8626

Acción de tutela instaurada por PEDRO ALEJANDRO ANGARITA SOSA contra la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, Seccional Cesar.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los siete (7) días del mes de julio de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. INFORMACION PRELIMINAR

Revisa la Corte el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Alberto (Cesar) el 24 de noviembre de 1992 para resolver sobre la acción de tutela en referencia.

En su demanda de tutela dice PEDRO ALEJANDRO ANGARITA SOSA que desde octubre de 1990 presentó a la Oficina de Cajanal de Valledupar toda la documentación necesaria para obtener su pensión de jubilación y la solicitud de reconocimiento de la misma.

Señala el actor que debido a sus quebrantos de salud fue incapacitado por más de noventa días en forma ininterrumpida, lo cual le permite creer que tiene derecho a pensión por invalidez, también solicitada a la Caja no solamente por él sino por la Administración de Impuestos Nacionales de Valledupar en donde se desempeñó como técnico administrativo.

La Caja de Previsión no ha resuelto sobre ninguna de estas solicitudes.

Además, el petente dice haber acudido en varias oportunidades a solicitar los servicios médicos de Cajanal y cuando ha logrado que se los presten, con mucha dificultad, ello ha ocurrido en la ciudad de Bucaramanga, en Gamarra o en Valledupar, pues en San Alberto, municipio donde reside, no hay quien responda a ese respecto. Expresa que con frecuencia se le han negado servicios de hospitalización y laboratorio, a tal punto que ha sido necesario acudir en diversas oportunidades a clínicas y hospitales privados para ser atendido por su cuenta.

El Juzgado Promiscuo Municipal de San Alberto, mediante fallo del 24 de noviembre de 1992, resolvió denegar la tutela, fundado en la “argumentación” que se transcribe textualmente:

“La acción de tutela tiene un carácter subsidiario ya que no puede ser utilizado por el peticionario, cuando existen otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que aquellos se utilicen como mecanismos transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

De los casos en que no exista perjuicio irremediable, de conformidad con el inciso segundo del numeral primero del Art. 6º del Decreto 2591 de 1991, se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad, mediante una indemnización, no se considera que el perjuicio tenga el carácter de irremediable, cuando el interesado pueda solicitar a la autoridad judicial competente que se disponga el restablecimiento o protección del derecho, mediante la adopción de disposiciones.

En estas circunstancias ha de concluirse que, por regla general, la acción de tutela como institución creada, por el constituyente para obtener la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales no procede contra este acto puesto que el trámite de un proceso ante la jurisdicción contencioso administrativo, organismos competentes para conocer y decidir sobre las demandas que se instauren contra la acción y sus entidades territoriales a través de las acciones de nulidad, y o restablecimiento de derecho que se considera violado como ocurre en el presente caso”.

La sentencia no fue impugnada y, por tanto, se envió a esta Corte para su eventual revisión.

La inicial determinación de la Sala correspondiente fue la de excluirla de selección,

ordenando devolverla al juzgado de origen (Oficio del 15 de febrero de 1993).

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, insistió en su revisión, lo cual fue atendido por la Sala de Selección mediante auto del 12 de marzo. Vuelto a solicitar el expediente, fue entregado al Despacho del Magistrado Sustanciador el 17 de mayo.

Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo en referencia, según lo disponen los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

Inutilidad de la acción de tutela sin la voluntad del juez. Necesaria evaluación de las pruebas y los hechos.

Preocupa a la Corte en el presente caso la insuficiente sustentación del fallo, su confusa argumentación y la superficialidad demostrada por el juez al adoptar, casi sin motivo, la decisión de negar la tutela.

El fallador omitió por completo la evaluación de los hechos relatados en la demanda y eludió cualquier análisis del material aportado por el actor a manera de pruebas. Esos elementos no merecieron siquiera un renglón en las “consideraciones del Juzgado”, como puede verse en su transcripción.

Reitera la Corte a este respecto lo afirmado en jurisprudencia suya sobre el papel del juez en la protección de los derechos fundamentales:

“Ante todo debe indicarse que el papel del juez en esta materia, dado el sentido protector de la institución, no puede ser idéntico al que se cumple ordinariamente en los asuntos judiciales propios de los demás procesos. Recuérdese que, (...) la acción de tutela puede ser intentada por cualquier persona, con prescindencia de su edad, origen, raza, nivel económico, social o profesional y, por supuesto, sin que para tramitarla y decidirla sean indispensables los requisitos formales ni las fórmulas exactas y ni siquiera un escrito, por cuanto puede ser verbal. Corresponde a los jueces la tarea de buscar, como lo indican las normas citadas y otras del Decreto 2591 de 1991, las informaciones preliminares mínimas para administrar justicia dentro de su competencia, en orden a garantizar la efectividad de

los derechos constitucionales fundamentales. Dejar de lado las vías que la ley otorga al juez para llegar a una convicción cierta en relación con el caso materia de la solicitud de tutela, equivale a convertir en ilusorio y vano un mecanismo instituido precisamente con el fin deliberado de acercar la teoría del ordenamiento jurídico a la realidad". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-501 del 21 de agosto de 1992).

El Constituyente quiso confiar de manera preferente a la Rama Judicial la defensa de los derechos fundamentales cuando entregó a ella la función de resolver acerca de las acciones de tutela. Los jueces están llamados, en virtud y por razón de ese trascendental compromiso, a ser los artífices de un orden jurídico que haga vigentes y actuales las garantías constitucionales. Si tales funcionarios no asumen con seriedad y realismo la delicada tarea que se les encomienda y frustran los fines primordiales del Estado, dejando inaplicada su preceptiva fundamental, atentan gravemente contra las instituciones y son responsables por ello.

Para esta Corte resulta inadmisible que el juez niegue o conceda la tutela de antemano, sin verificar ni sopesar a conciencia lo afirmado y lo acreditado por las partes. No puede resolver el fallador sin llegar a una persuación racional y fundada sobre el trato que merece el asunto sometido a juicio, pues la decisión carece de sustento si no se la pone en relación con los hechos probados, tanto como si se la adopta de espaldas a la normativa aplicable.

Tampoco puede aceptarse que el juez, basado en prejuicios o prevenciones, asuma una posición absoluta y general de rechazo o aceptación de las acciones de tutela propuestas, sin verificar su propia competencia, prescindiendo de la ponderación específica que cada caso requiere, o haciendo total abstracción de las circunstancias que lo rodean y de la confrontación material de la situación concreta con los mandatos generales de la Constitución y de la ley.

Dispone el artículo 3º del Decreto 2591 de 1991, obligatorio para el juez, que el trámite de la acción de tutela se desarrollará con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia.

El artículo 18 eiusdem establece que el juez podrá tutelar el derecho "...siempre y cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave e inminente violación o amenaza del derecho". El 19 lo faculta para requerir informes al órgano o a la

autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. En tal evento, el juez únicamente puede resolver de plano, tomando por ciertos los hechos, si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente; aún así, el fallador puede estimar necesaria otra averiguación previa (art. 20).

El artículo 21 señala que si del informe resultare que no son ciertos los hechos, podrá ordenarse de inmediato información adicional que deberá rendirse dentro de tres días con las pruebas que sean indispensables. “Si fuere necesario -agrega el precepto- se oirá en forma verbal al solicitante y a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud, de todo lo cual se levantará el acta correspondiente de manera sumaria”.

Bien es cierto que, al tenor del artículo 22 del mencionado decreto, “el juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”. Pero esta disposición no puede entenderse como una autorización legal para que el juez resuelva sin que los hechos alegados o relevantes para conceder o negar la protección hayan sido probados, cuando menos en forma sumaria dadas las características de este procedimiento. Su determinación no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela. A esa conclusión únicamente puede arribar el fallador mediante la evaluación de los hechos por él establecidos con arreglo a la ley y sin desconocer el derecho de defensa de las partes.

Lo que el artículo en mención permite es que, si ya esa convicción se ha producido, con los fundamentos previstos en las demás normas del decreto -las cuales deben interpretarse en forma sistemática-, prescinda el juez de “practicar las pruebas solicitadas” (se subraya), a fin de proferir su decisión con la oportunidad y efectividad requeridas, lo cual no quiere decir que en materia de tutela se pueda fallar sin pruebas.

Violación del derecho de petición por falta de trámite

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

Este derecho, cuya esencia no reside en que la administración acoja favorablemente las pretensiones del solicitante sino en que las tramite y resuelva oportunamente, tiene carácter fundamental como lo ha reiterado la jurisprudencia y resulta desconocido cuando la autoridad no resuelve o cuando lo hace extemporáneamente.

Es posible que lo pedido deba ser objeto de trámite especial y que para iniciarla y culminarla deban cumplirse determinados requisitos consagrados en la ley, es decir, que la decisión no pueda adoptarse sino en desarrollo de un procedimiento reglado, caso en el cual el derecho de petición se satisface respondiendo la administración al peticionario que ello es así y señalando lo pertinente, según lo ordena el artículo 12 del Código Contencioso Administrativo.

Lo que resulta francamente violatorio del derecho es que, como aparece probado en el presente caso, la administración se abstenga no solo de adelantar el trámite de que se trata sino de responder al solicitante.

El artículo 6º del Código Contencioso Administrativo establece que las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Si tal regla se cumple, la norma constitucional que garantiza la pronta respuesta ha tenido cabal realización, lo que equivale a decir que no ha sido vulnerado el derecho de petición aunque la decisión adoptada y comunicada sea negativa o desfavorable para el peticionario.

Un estudio de las pruebas aportadas en el asunto que se examina permite concluir que, en efecto, desde el mes de octubre de 1990, el señor Pedro Angarita Sosa presentó su solicitud de reconocimiento de pensión a Cajanal, Seccional del Cesar. Aunque la Corte no ha tenido a la vista copia del documento inicial de petición por cuanto el juez de tutela se abstuvo inexplicablemente de decretar la prueba expresamente pedida por el demandante con el propósito de acreditar dentro del proceso el hecho de la presentación de la solicitud (Cfr. Fl. 37 del Expediente. Pruebas No. 6), obra en el expediente un documento interno de Cajanal, firmado por el Director Seccional y dirigido a la Administración de Impuestos Nacionales el 18 de marzo de 1991, en el que se dice textualmente: "Me permito informarle que hasta la fecha no ha llegado el número de radicación de la solicitud de Pensión de Jubilación del señor Pedro Angarita Sosa, ya que su documentación fue enviada a Cajanal Bogotá con oficio No.

122 de octubre 26/90".

El oficio transscrito muestra a las claras que el interesado presentó desde la época indicada su solicitud de pensión y la documentación correspondiente, sin que la administración le haya resuelto y ni siquiera respondido desde hace más de dos (2) años, ni haya cumplido tampoco los mandatos impartidos por los artículos 11 y 12 del Código Contencioso Administrativo. El primero de ellos dispone que "cuando una petición no se acompañe de los documentos o informaciones necesarias, en el acto de recibo se le indicarán al peticionario los que faltan; si insiste en que se radique, se le recibirá la petición dejando constancia expresa de las advertencias que le fueran hechas". El segundo estipula que "si las informaciones o documentos que proporcione el interesado al iniciar una actuación administrativa no son suficientes para decidir, se le requerirá, por una sola vez, con toda precisión y en la misma forma verbal o escrita en que haya actuado, el aporte de lo que haga falta".

El artículo últimamente citado preceptúa además: "Desde el momento en que el interesado aporte nuevos documentos o informaciones con el propósito de satisfacer el requerimiento, comenzarán otra vez a correr los términos pero, en adelante, las autoridades no podrán pedir más documentos y decidirán con base en aquello de que dispongan".

Se tiene, pues, que en este caso la administración incumplió estos deberes, ya que recibió la petición y nada dijo acerca de que faltaran documentos o informaciones. Se colige, entonces, que la documentación aportada por el peticionario estaba completa, razón por la cual el Director de la Seccional decidió remitirla a las dependencias de la Caja en Santafé de Bogotá. Transcurridos casi cinco meses desde ese envío, todavía no se había asignado siquiera un número de radicación a la solicitud y ya estaban ampliamente vencidos los quince (15) días de término para responder al solicitante, según lo dispuesto por el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo.

Pero el tiempo siguió transcurriendo y, sin consideración alguna a las necesidades económicas del solicitante, en una clara demostración de ineficiencia administrativa, en noviembre de 1993 -al momento de incoar la acción de tutela- no había recibido respuesta alguna, no solamente a la solicitud de pensión de jubilación sino a la de invalidez.

Para la Corte Constitucional es claro que la violación del derecho de petición ha sido flagrante, motivo por el cual no se explica la displicente respuesta del juez que resolvió sobre

la acción y mucho menos la denegación del amparo impetrado.

Ya ha expresado la Corte en varias ocasiones que el fenómeno del silencio administrativo negativo no excluye la tutela, pues su función no es la de proteger el derecho fundamental conculado sino la de permitir al solicitante que acuda ante la jurisdicción Contencioso Administrativo en acción judicial contra el acto ficto.

Habrá de reiterarse ahora esa doctrina y, por tanto, se revocará en todas sus partes el fallo de instancia, cuyo contenido deja mucho qué desear en el terreno de la defensa judicial de los derechos fundamentales.

En el caso que se examina, la administración, al parecer la de Cajanal en Santafé de Bogotá, no dio el trámite debido a la petición y, según resulta de las pruebas consideradas, puede haber extraviado la documentación correspondiente, lo que muestra negligencia y desorganización, fuera de un indudable desconocimiento de los principios de eficacia, igualdad, economía y celeridad, consagrados en el artículo 209 de la Carta Política.

En consecuencia, habrá de ordenarse que se compulsen copias del expediente y de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

Lo relativo a la falta de atención médica y asistencial en la Seccional de Cajanal en Valledupar no se encuentra probado, lo cual impide un pronunciamiento de esta Corte al respecto.

III. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia (Sala Quinta de Revisión), administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR en todas sus partes la Sentencia proferida por el Juez Promiscuo Municipal de San Alberto (Cesar) el veinticuatro (24) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992), mediante la cual se denegó la tutela impetrada.

Segundo.- CONCEDER la tutela solicitada por PEDRO ALEJANDRO ANGARITA SOSA y, por tanto, ORDENAR a la Directora de la Caja Nacional de Previsión Social que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, RESUELVA, con la documentación de que dispone la Caja, las peticiones elevadas ante ella por el citado ANGARITA SOSA sobre reconocimiento de sus pensiones de jubilación e invalidez.

Tercero.- PREVENIR a la Directora de la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- en el sentido de que la injustificada mora y la desorganización interna en lo referente al trámite de las peticiones elevadas ante ese organismo son violatorias del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución y ponen en grave peligro el ejercicio de otros derechos y aun la subsistencia y la salud de los peticionarios de pensiones, motivo por el cual deberán adoptarse los mecanismos necesarios para que la Caja cumpla cabalmente los principios de igualdad, economía, eficacia y celeridad que deben inspirar la función administrativa según lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución. Notifíquesele esta providencia personalmente.

Cuarto.- REMITASE copia del expediente y de esta sentencia al Procurador General de la Nación para que, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, adelante las investigaciones pertinentes sobre la conducta omisiva de los servidores de Cajanal en relación con los hechos que dieron lugar a la instauración de la tutela.

Quinto.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General