

T-288-97

Sentencia T-288/97

ACCION DE TUTELA-Carácter informal/JUEZ DE TUTELA-Oficiosidad

La acción de tutela tiene un carácter informal que, por su misma naturaleza, riñe con toda exigencia sacramental que dificulte el sentido material de la protección que la Constitución quiere brindar a las personas por conducto de los jueces. Ese mismo carácter se refleja en un segundo principio, el de oficiosidad, que exige del juez de tutela, en ejercicio de su función constitucional, un papel activo, no sólo en la interpretación de la solicitud de amparo -recuérdese que la persona que ejerce la acción no requiere ser experta en Derecho ni pulir extraordinariamente su lenguaje para acceder a la administración de justicia-, sino en la búsqueda de los elementos que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su estudio, para evaluarla a la luz del ordenamiento fundamental -que se presume conoce- y para adoptar una decisión justa que contemple la integridad de la problemática planteada y le dé solución adecuada con miras a proteger efectiva e inmediatamente los derechos afectados.

ACCION DE TUTELA-Norma constitucional infringida/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL-Norma constitucional infringida en tutela

Si bien el Decreto 2591 de 1991 señala que en la solicitud de tutela se expresarán, con la mayor claridad, entre otros puntos, la acción o la omisión que la motiva y el derecho que se considera violado o amenazado, también establece que no será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado. Adoptar la actitud de exigir a todo peticionario, pese a la claridad que ofrecen los hechos relatados en la demanda, que haga una enumeración de los derechos constitucionales que invoca contraría el principio de prevalencia de Derecho sustancial y hace inútil el artículo 86 ibídem, cuyo objeto no es el purismo jurídico en la exposición que haga el solicitante ante el juez sino la protección material de sus derechos fundamentales.

DERECHO DE PETICION-Averiguación de respuesta/DERECHO DE PETICION-Resolución en término

Una vez formulada una petición, la administración tiene el deber de responder y no existe ninguna carga impuesta al interesado, consistente en solicitar información sobre el curso o la suerte que ha tenido su pedimento, como requisito para obtener respuesta. Ella debe producirse dentro del término legal como consecuencia de haber presentado una petición respetuosa, bien sea en interés general o particular. Tampoco puede decirse que la búsqueda o averiguación de respuesta por parte del peticionario sea un presupuesto para acudir a la tutela. Basta que haya transcurrido el término legal sin obtener contestación para que la acción pueda intentarse. Un requisito como el indicado constituye obstrucción del acceso a la administración de justicia y vulnera, por tanto, el artículo 229 de la Carta Política.

Referencia: Expediente T-125998

Acción de tutela incoada por Liberto Rodriguez Rodriguez contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los trece (13) días del mes de junio de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Juzgado Primero Laboral de Circuito y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga.

## I. INFORMACION PRELIMINAR

El actor presentó ante CAJANAL, desde el 9 de agosto de 1996, una solicitud de reconocimiento de pensión vitalicia.

Hasta la fecha de presentación de la demanda (15 de enero de 1997), el solicitante no había recibido respuesta.

## II. LAS DECISIONES JUDICIALES REVISADAS

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bucaramanga, mediante providencia del 29 de enero de 1997, negó el amparo impetrado por estimar que “el peticionario no alega violación

a su derecho de petición, ni obra en el expediente ninguna fotocopia o copia que indique que en algún momento después de la fecha de presentación de la documentación el solicitante hubiere pedido en cualquier forma información acerca del trámite de su pensión” y agregó que “corresponde a los interesados elevar las peticiones de información que necesiten y entonces sí la autoridad requerida está obligada a responder”.

Impugnado el fallo por el demandante, fue confirmado por Sentencia del 24 de febrero de 1997, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga -Sala Laboral-, toda vez que no estimó probado el perjuicio y, además, una vez dictado el fallo de primera instancia, la entidad demandada comunicó que el trámite a la solicitud se estaba acelerando.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los indicados fallos de instancia, según lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y de conformidad con el Decreto 2591 de 1991.

#### 2. Interpretación de la demanda de tutela. Función del juez constitucional. Prevalencia del Derecho sustancial. Informalidad del procedimiento

Llama la atención de la Corte uno de los argumentos que esgrimió el Juez de primera instancia para negar la tutela: el de que el demandante no había denunciado en forma expresa la violación del derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución.

En primer lugar, la más simple lectura del libelo permite establecer con claridad que era ese precisamente el único motivo para acudir en demanda de protección judicial. En modo alguno podría pensarse que el actor hubiera confundido el derecho de petición con otro, ni tampoco era oscura, sino, por el contrario diáfana la breve exposición de los hechos en que se fundaba la solicitud de tutela.

Pero, aparte del caso concreto, que -se repite- no ofrecía la menor dificultad, debe la Corte, por razones de pedagogía constitucional y con el propósito de precisar los alcances del artículo 86 de la Carta, dejar expresas las siguientes observaciones:

-Como repetidamente lo ha dicho la jurisprudencia, la acción de tutela tiene un carácter informal que, por su misma naturaleza, riñe con toda exigencia sacramental que dificulte el sentido material de la protección que la Constitución quiere brindar a las personas por conducto de los jueces.

-Ese mismo carácter se refleja en un segundo principio, el de oficiosidad, que exige del juez de tutela, en ejercicio de su función constitucional, un papel activo, no sólo en la interpretación de la solicitud de amparo -recuérdese que la persona que ejerce la acción no requiere ser experta en Derecho ni pulir extraordinariamente su lenguaje para acceder a la administración de justicia-, sino en la búsqueda de los elementos que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su estudio, para evaluarla a la luz del ordenamiento fundamental -que se presume conoce- y para adoptar una decisión justa que contemple la integridad de la problemática planteada y le dé solución adecuada con miras a proteger efectiva e inmediatamente los derechos afectados.

Así las cosas, si bien el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991 señala que en la solicitud de tutela se expresarán, con la mayor claridad, entre otros puntos, la acción o la omisión que la motiva y el derecho que se considera violado o amenazado, también establece que no será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado.

Pero, además, según el artículo 18 ibídem, el juez que conozca de la solicitud podrá tutelar el derecho, prescindiendo de cualquier consideración formal y sin ninguna averiguación previa, si encuentra establecida la violación o amenaza del derecho. A la cual se agrega que, con arreglo al artículo 22, el juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas, lo cual no significa que pueda fallar sin pruebas o según el capricho de su apreciación o subjetiva sino que las pedidas pierden utilidad para la protección del derecho si ya es evidente o innegable que el derecho fundamental sufre afrenta o corre peligro.

El artículo 17 del Decreto en mención dispone, por su parte, que si no pudiese determinarse el hecho o la razón que motiva la solicitud de tutela se prevendrá, al solicitante para que la corrija en el término de tres días. Es decir, que no puede negarla en la sentencia, como lo hizo en este caso el juez de instancia, sin dar oportunidad a la persona de suministrar al

fallador elementos de juicio adicionales a los ya presentados. Si el juez no ha aplicado esta norma, la decisión de fondo que adopte debe ser el resultado de la búsqueda que el mismo haya hecho, oficiosamente, sobre aquéllos aspectos del asunto que no le fueron entregados por el actor en la demanda.

Este carácter informal de la tutela aparece de bulto en el inciso final del artículo 14 eiusdemn, a cuyo tenor “en caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente”. “El juez -dispone este precepto- deberá atender inmediatamente al solicitante, pero, sin poner en peligro el goce efectivo del derecho, podrá exigir su posterior presentación personal para recoger una declaración que facilite proceder con el trámite de la solicitud, u ordenar al secretario levantar el acta correspondiente sin formalismo alguno” (Subraya la Corte).

Además de lo anterior, si del texto mismo de la demanda escrita o del dicho del actor, en el caso de la verbal, se deduce o evidencia cuál es el derecho violado o amenazado, ninguna necesidad tiene el juez de ordenar al solicitante que le asigne un nombre determinado y menos todavía que precise el artículo constitucional en que se consagra. Así, si una persona manifiesta ante el juez constitucional que alguien ha prometido matarla, sería denegación de justicia declarar improcedente la demanda por no expresar que el amenazado es el derecho a la vida o por no estar el artículo 11 de la Carta.

-Adoptar la actitud de exigir a todo peticionario, pese a la claridad que ofrecen los hechos relatados en la demanda, que haga una enumeración de los derechos constitucionales que invoca contraría el principio de prevalencia de Derecho sustancial (art. 228 C.P.) y hace inútil el artículo 86 ibídem, cuyo objeto no es el purismo jurídico en la exposición que haga el solicitante ante el juez sino la protección material de sus derechos fundamentales.

La Corte repite:

“...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, como ya tuvo ocasión de expresarlo esta Corporación, 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)”.

En el presente caso resulta evidente que se estaba invocando el derecho de petición y deducirlo así no requería de un gran esfuerzo.

3. Violación del derecho de petición. No existe para el peticionario la carga de averiguar sobre la respuesta como requisito para obtenerla o como presupuesto de la tutela. La autoridad no está obligada a acelerar el trámite sino a responder en término

Como en múltiples ocasiones lo ha expresado esta Corte, el contenido esencial del derecho fundamental de petición, de acuerdo con los términos del artículo 23 de la Constitución Política, no solamente se refiere a la facultad de formular una solicitud ante la autoridad pública, sino que tal derecho incluye también la oportuna y real respuesta.

Al respecto 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)

En el caso que ahora se revisa, el juez de primera instancia negó el amparo porque el actor no había solicitado información sobre el trámite dado a su solicitud por parte de la entidad demandada.

Se advierte que, una vez formulada una petición, la administración tiene el deber de responder y no existe ninguna carga impuesta al interesado, consistente en solicitar información sobre el curso o la suerte que ha tenido su pedimento, como requisito para obtener respuesta. Ella debe producirse dentro del término legal como consecuencia de haber presentado una petición respetuosa, bien sea en interés general o particular.

Tampoco puede decirse como resulta del fallo de primera instancia, que la búsqueda o averiguación de respuesta por parte del peticionario sea un presupuesto para acudir a la tutela. Basta que haya transcurrido el término legal sin obtener contestación para que la acción pueda intentarse. Un requisito como el indicado constituye obstrucción del acceso a la administración de justicia y vulnera, por tanto, el artículo 229 de la Carta Política.

Por lo demás, el artículo 23 de la Constitución es diáfano al demandar del peticionario el debido respeto hacia la autoridad y a continuación exige a ésta la pronta resolución, que, como lo ha sostenido la Corte debe entrar al fondo del asunto, en tanto en cuanto el funcionario respectivo sea el competente. Por otro lado, el inciso primero del artículo 6 del Código Contencioso Administrativo dispone, acerca del deber que tiene la Administración de resolver las peticiones:

“Artículo 6.-Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta” (se resalta).

Como se ve, la citada norma sólo consagra deberes a cargo de la Administración en relación

con la solicitud y no cargas para el interesado. Otras disposiciones del mismo estatuto reiteran esta idea. Así, el artículo 7 contempla como causal de mala conducta de los funcionarios la falta de atención a las peticiones, y la inobservancia de los términos para resolver. El artículo 12 ibídem le impone a la Administración la obligación de solicitar informaciones o documentos adicionales al solicitante cuando la información o documentos que proporcione el interesado al iniciar la actuación administrativa no sean suficientes para decidir.

Por otra parte, merece también una crítica la decisión de segunda instancia, por cuanto sí estaba demostrado plenamente en el proceso la violación del derecho de petición, dado el incumplimiento de términos en que incurrió CAJANAL. Además, la comunicación de ésta en el sentido de expresar su intención de acelerar el proceso de decisión no constituye respuesta alguna, ni puede enervar la acción de tutela y menos todavía provocar, como en este caso ocurrió, que las pretensiones alusivas a la defensa del derecho fundamental dejen de prosperar, cuando es patente que sigue siendo vulnerado.

Por todo lo anterior, una vez probada la vulneración del derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución, la Corte concederá la protección invocada, y en consecuencia revocará los fallos de instancia.

Se correrá traslado al Procurador General de la Nación para lo de su cargo.

#### 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 los fallos materia de revisión.

Segundo.- TUTELAR el derecho fundamental de petición de LIBERTO RODRIGUEZ RODRIGUEZ. En consecuencia, ORDÉNASE a la Caja Nacional de Previsión -CAJANAL- que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, resuelva de fondo la solicitud formulada por el actor, si ya no lo hubiere

hecho.

Tercero.- ENVIESE copia de este fallo al Procurador General de la Nación, para que ordene la pertinente investigación sobre las faltas disciplinarias que se hayan podido cometer al no resolver en tiempo la petición presentada.

Cuarto.- SÚRTASE 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

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado Doctor Alejandro Martínez Caballero, no suscribe la presente providencia, por encontrarse en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General