

T-335-97

Sentencia T-335/97

DERECHO DE PETICION-Resolución material de la solicitud

La Constitución contempla las situaciones de subordinación e indefensión, al lado de otras, como factores que determinan si en un cierto caso procede, excepcionalmente, la acción de tutela contra particulares. No así para los eventos en los que el derecho o los derechos invocados pueden estar en peligro o ser vulnerados por autoridades o servidores públicos, ya que en tales ocasiones la indefensión del ciudadano ante el poder del aparato estatal se presume.

ACCION DE TUTELA-Autonomía para protección de derechos fundamentales

La acción de tutela es un instrumento autónomo, de rango constitucional, cuya finalidad -la protección de los derechos fundamentales-, por la inmediatez que le es inherente, puede impetrarse del Estado con base en su sola e informal interposición, sin que dependa de otro procedimiento judicial ni tenga que intentarse en conjunto con el ejercicio de acciones judiciales diferentes, ordinarias o especiales.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Tutela es autónoma/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Autonomía

Excepción a la regla aplicable es la circunstancia del perjuicio irremediable, que debe ser establecida sin duda por el juez, y que parte del supuesto de que hay otro medio judicial de defensa cuyo trámite procesal no solucionaría de manera inmediata el conflicto ni salvaguardaría con eficiencia el derecho, lo cual amerita, según el mandato constitucional, la protección transitoria de aquél. Aun en el evento del perjuicio irremediable, pese a la existencia de un procedimiento judicial alternativo, la acción de tutela es autónoma. No depende de la utilización de la vía ordinaria por el afectado. Por el contrario, la sustituye transitoriamente, en cuanto resulta apta para resolver lo que el proceso respectivo todavía no puede solucionar. Distinto es que, para subrayar precisamente el carácter transitorio del amparo en esas circunstancias, el ordenamiento jurídico haya impuesto al favorecido con la prosperidad de la tutela la carga de ejercer la acción ordinaria a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes, so pena de que la orden judicial impartida pierda efecto.

CIRCULARES INTERNAS DE LA ADMINISTRACION-Inconstitucionalidad de requisitos exigidos a particulares

La Corte estima necesario, por razones de pedagogía constitucional, referirse a las circulares internas que en ocasiones pretende la Administración hacer oponibles a los administrados. Mediante estos mecanismos se crea toda una “legislación” paralela a la establecida por el Congreso, altamente perjudicial para los usuarios en cuanto complica en extremo su información y comprensión acerca de los derechos que los asisten y toda vez que introduce de manera recurrente nuevos requisitos y trámites que dificultan el efectivo acceso de las personas a los servicios que presta el Estado y aun el cumplimiento de sus propias obligaciones. Pero, ante todo, esos actos, toda vez que agreguen nuevos requisitos, trámites y documentos no contemplados por el legislador, para obtener el reconocimiento de un derecho, para ejercer una actividad, o para cumplir una obligación frente al Estado, son abiertamente inconstitucionales, pues chocan de manera directa con lo dispuesto en la Constitución Política.

Referencia: Expediente T-129077

Acción de tutela incoada por Gustavo Portela García contra CAJANAL.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los quince (15) del mes julio de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisa el fallo proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia el 21 de marzo de 1997.

I. INFORMACION PRELIMINAR

GUSTAVO PORTELA GARCIA tiene 52 años. Laboró al servicio del Ministerio de Obras Públicas -hoy de Transporte- desde el 18 de julio de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1994.

Dijo haber cotizado a la Caja Nacional de Previsión durante más de mil semanas y afirmó que

le había sobrevenido una parálisis dentro del año siguiente a la última cotización.

Acudió a la Caja con el objeto de que se le reconociera su pensión de jubilación desde el 31 de diciembre de 1994, o la de invalidez conforme a los artículos 38, 39 y 40 de la Ley 100 de 1993.

A su petición se le respondió en el sentido de que debía esperar ocho meses, “los cuales no resisto porque ya estoy moribundo”, dijo el accionante.

Consideró que la renuencia injustificada de CAJANAL a responderle implicaba amenaza a su derecho a la vida y desconocimiento de sus derechos a la salud y a la seguridad social, por lo cual ejerció la acción de tutela, solicitando que se ordenara la prestación de sus servicios de salud y la respuesta a su solicitud.

II. DECISION JUDICIAL REVISADA

Mediante sentencia del 21 de marzo de 1997, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia se negó a conceder la tutela.

Consideró el Juez que el accionante no se encontraba en circunstancias de subordinación frente a CAJANAL y que, por tanto, no era viable la protección pedida.

Señaló además que al peticionario no se le conculcó derecho constitucional alguno, “pues de la pretensión se dilucida que persigue la expedición de un acto administrativo que le reconozca la pensión de jubilación cuya solicitud está en trámite y se le ha manifestado, como lo dice él mismo, que su término es de ocho meses, por lo que con la presente acción pretende que el mencionado acto se produzca en un lapso menor, posición que no puede avalarse porque sería dar un trato preferencial en comparación con los demás solicitantes y frente a ellos se atentaría contra el derecho fundamental a la igualdad...”.

“El Juzgado no desconoce la situación precaria y lamentable del accionante. No obstante, no considera Viable concederla (tutela) ni como mecanismo transitorio porque ello no opera en forma directa, sino de manera conjunta con la acción judicial ordinaria que se seleccione y ante el juez competente para conocer de ambas, situación que no se presenta en el caso examinado”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

A esta Corte compete revisar el fallo mencionado, según las disposiciones de los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y con arreglo a las prescripciones del Decreto 2591 de 1991.

2. Vulneración del derecho de petición

Está probado (Folio 11) que el actor presentó a CAJANAL, por conducto de apoderado, solicitud de pensión mensual vitalicia por vejez, cuyo trámite se inició en ese organismo el 21 de noviembre de 1996, sin que hasta la fecha de presentación de la demanda de tutela se le hubiera dado respuesta de fondo acerca de la petición.

Según el accionante, lo único que se le dijo en CAJANAL al respecto tuvo relación con un supuesto trámite interno de ocho meses, al cual debería esperarse para saber si tenía o no derecho a la pensión.

Para la Corte es claro que, al no recibir el peticionario una respuesta clara y contundente sobre el asunto objeto de su solicitud, dentro de los términos legales, se le ha conculcado el derecho fundamental previsto en el artículo 23 de la Constitución Política.

Tal violación se presenta aun en el supuesto de que se le hubiera avisado que la entidad le resolvería en cierto término, según lo expresó esta misma Sala en reciente fallo, cuyos términos se transcriben:

“Quien eleva una petición, en tanto sea respetuosa, tiene derecho a la respuesta y ésta debe ser oportuna -dentro de los términos señalados en la ley-, entrar al fondo del asunto planteado por el peticionario y resolver sobre él, desde luego siempre que el funcionario sea competente para ello.

No constituye respuesta y, por lo tanto, salvo el caso excepcionalísimo -que debe hallarse justificado respecto de la petición individual de que se trate- previsto en la segunda parte del artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, implica flagrante desconocimiento del derecho del peticionario aquella manifestación verbal o escrita en el sentido de que se le

resolverá después, como ha acontecido en esta ocasión.

En efecto, dice el artículo citado:

“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 subraya)

Una interpretación laxa de esta disposición llevaría al palmario desconocimiento del artículo 23 de la Carta Política, que, como ya se ha visto, exige pronta respuesta.

Por tanto, su aplicación ha de ser excepcional, extraordinaria, alusiva exclusivamente a la imposibilidad de la administración de contestar dentro del término una determinada y específica petición. Esto es, la autorización legal en comento debe entenderse con criterio restrictivo y de ninguna manera general.

Por eso, no puede convertirse en mecanismo usual y generalizado como el puesto en vigencia por la Caja Nacional de Previsión, entidad que, según se aprecia en las pruebas aportadas, ha mandado imprimir formatos en computador (Ver folios 9 y 10 del expediente), que consagran indiscriminadamente tal fórmula, extensivos invariablemente a todas las solicitudes o, cuando menos, a un buen número de ellas. No, la apreciación acerca de la pertinencia de la norma transcrita debe hacerse en el caso concreto y expresando las dificultades que él ofrece para que, en ese evento, la resolución de la petición no tenga lugar en tiempo.

Con este tipo de argucias se busca mantener vigente el concepto equivocado de que la exigencia constitucional resulta satisfecha con una contestación formal pero en verdad se ha dejado a la persona sin saber a qué atenerse sobre su petición y se ha prolongado abusivamente el término señalado por el legislador para resolver.

El artículo 9 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) remite, en todos aquellos aspectos que su Capítulo III no consagra para las peticiones en interés particular, a las disposiciones del Capítulo II -peticiones en interés general-. Dentro de éste, el artículo 6, con la salvedad excepcional ya comentada, contempla un término de quince (15) días para

decidir peticiones como la que constituye materia de examen". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-296 del 17 de junio de 1997).

Se revocará el fallo de instancia y se concederá la tutela, ordenando a CAJANAL que responda al peticionario, resolviendo materialmente sobre su solicitud, en un término no superior a las cuarenta y ocho (48) horas contadas desde la notificación de esta sentencia.

Aunque la acción de tutela se propuso como mecanismo transitorio, se concederá definitiva en cuanto al derecho de petición, habida cuenta de que, para el fin buscado -la efectiva resolución sobre la solicitud- no existe medio judicial alternativo.

Ahora bien, puesto que la prestación de los servicios médicos y asistenciales que demanda el actor habrá de depender de su calidad de pensionado y es precisamente su derecho a la pensión lo que será resuelto por la Caja de Previsión al decidir de fondo sobre su solicitud, no es el caso de otorgar el amparo en ese aspecto. Menos, si se tiene en cuenta que dentro del material probatorio no obra prueba alguna acerca de que exista una amenaza actual y cierta para la vida del peticionario.

3. La subordinación del peticionario respecto de la entidad demandada no es elemento esencial para que proceda la tutela cuando se trata de autoridades públicas

No acoge la Corte el criterio plasmado en la sentencia que se revisa, consistente en que la tutela era improcedente por no haberse comprobado que el actor se encontrara, respecto de la Caja Nacional de Previsión, en estado de subordinación.

No puede olvidarse que se trataba de una entidad pública.

La Constitución contempla las situaciones de subordinación e indefensión, al lado de otras, como factores que determinan si en un cierto caso procede, excepcionalmente, la acción de tutela contra particulares. No así para los eventos en los que el derecho o los derechos invocados pueden estar en peligro o ser vulnerados por autoridades o servidores públicos, ya que en tales ocasiones la indefensión del ciudadano ante el poder del aparato estatal se presume.

Como esta Sala lo ha puesto de presente varias veces, la acción de tutela ha sido consagrada precisamente como medio jurídico enderezado a realizar, en circunstancias específicas y

merced a la intervención de los jueces, un mínimo equilibrio entre el gobernado, de por sí débil ante la autoridad pública, y ésta, cuya fortaleza está dada tanto por los instrumentos de coerción de los que dispone como por el hecho de que, en razón de su investidura, puede exigir del particular respeto y obediencia.

Es justamente esa posición dominante de la autoridad pública la que, en la práctica, resulta propicia a los abusos y a las actuaciones u omisiones lesivas de los derechos básicos de la persona común que ante ella acude o que, por cualquier motivo, cae dentro de su área efectiva de influencia o decisión.

Es ello lo que justifica la existencia de acciones y procedimientos orientados a la defensa del administrado, entre ellos la acción de tutela, cuya procedencia no depende de que quien la usa demuestre en cada caso que se encuentra indefenso o que está subordinado respecto del demandado.

4. Autonomía de la acción de tutela como mecanismo apto para la protección de los derechos fundamentales. El caso de la tutela transitoria

También se hace indispensable rectificar lo aseverado por el juez de instancia acerca de que otra de las razones de improcedencia de la acción instaurada estribaba en no operar la tutela transitoria “en forma directa, sino de manera conjunta con la acción judicial ordinaria que se seleccione”.

La acción de tutela es un instrumento autónomo, de rango constitucional, cuya finalidad -la protección de los derechos fundamentales-, por la inmediatez que le es inherente, puede impetrarse del Estado con base en su sola e informal interposición, sin que dependa de otro procedimiento judicial ni tenga que intentarse en conjunto con el ejercicio de acciones judiciales diferentes, ordinarias o especiales.

Y así ocurre cabalmente porque uno de sus presupuestos, en los términos del artículo 86 de la Constitución, es el de que, para el objetivo buscado, la persona no disponga de otro medio judicial idóneo, evento en el cual se prefiere éste (Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-01 del 3 de abril de 1992, T-03 del 11 de mayo de 1992, C-543 del 1 de octubre de 1992 y T-01 del 21 de enero de 1997, entre otras).

Excepción a la regla aplicable en la hipótesis mencionada es la circunstancia del perjuicio irremediable, que debe ser establecida sin duda por el juez, y que parte del supuesto de que hay otro medio judicial de defensa cuyo trámite procesal no solucionaría de manera inmediata el conflicto ni salvaguardaría con eficiencia el derecho, lo cual amerita, según el mandato constitucional, la protección transitoria de aquél.

Aun en el evento del perjuicio irremediable, pese a la existencia de un procedimiento judicial alternativo, la acción de tutela es autónoma. No depende de la utilización de la vía ordinaria por el afectado. Por el contrario, la sustituye transitoriamente, en cuanto resulta apta para resolver lo que el proceso respectivo todavía no puede solucionar.

Distinto es que, para subrayar precisamente el carácter transitorio del amparo en esas circunstancias, el ordenamiento jurídico haya impuesto al favorecido con la prosperidad de la tutela la carga de ejercer la acción ordinaria a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes, so pena de que la orden judicial impartida pierda efecto (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991).

Eso es bien distinto de pretender, como lo hizo el juez de instancia, que, para la presentación de la demanda de tutela transitoria debiera a la vez y obligatoriamente procederse por la vía ordinaria, lo cual no es exigido por la Constitución ni por la ley, y mal podía serlo, dada la urgencia de la hipótesis en que se funda la inminencia de un perjuicio irremediable que reclama protección transitoria.

Desde luego, el uso simultáneo de la acción de tutela y del medio judicial ordinario está previsto en el artículo 9° del Decreto 2591 de 1991, pero como facultativo, jamás con carácter obligatorio. Se trata de una de las opciones de las que goza la persona afectada, pero no de un requisito de procedibilidad de la acción de tutela en su forma transitoria.

5. Inconstitucionalidad de los requisitos exigidos a los particulares mediante circulares internas de las entidades administrativas

Aunque la Corte no entrará a resolver acerca de si el solicitante tiene derecho o no a la protección médica y asistencial que demanda, según lo expuesto, estima necesario, por razones de pedagogía constitucional, referirse a las circulares internas que en ocasiones pretende la Administración hacer oponibles a los administrados.

Se encuentra una de ellas en el expediente (031 del 8 de mayo de 1996. Folio 15), enviada por el Director de la Caja Nacional de Previsión a los subdirectores, jefes de oficina, directores seccionales, jefes de división y demás funcionarios del organismo, en la cual se fijan reglas sobre afiliación de los prepensionados al sistema de seguridad social en salud y se establecen normas adicionales respecto de otras tres circulares anteriores.

Considera la Corte que mediante estos mecanismos se crea toda una "legislación" paralela a la establecida por el Congreso, altamente perjudicial para los usuarios en cuanto complica en extremo su información y comprensión acerca de los derechos que los asisten y toda vez que introduce de manera recurrente nuevos requisitos y trámites que dificultan el efectivo acceso de las personas a los servicios que presta el Estado y aun el cumplimiento de sus propias obligaciones.

Pero, ante todo, esos actos, toda vez que agreguen nuevos requisitos, trámites y documentos no contemplados por el legislador, para obtener el reconocimiento de un derecho, para ejercer una actividad, o para cumplir una obligación frente al Estado, son abiertamente inconstitucionales, pues chocan de manera directa con lo dispuesto en los artículos 84 y 333 de la Constitución Política.

En el caso concreto, por ejemplo, al accionante no le es oponible la circular mencionada -que, por ser interna, no lo tiene a él por destinatario-, si establece normas no consagradas por la ley, y menos todavía si consagra nuevos requisitos para obtener la atención de su salud.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE el fallo proferido por el Juez Primero Civil del Circuito de Florencia el 21 de marzo de 1997, por medio del cual negó la tutela interpuesta.

Segundo.- CONCEDESE la tutela del derecho de petición y ordénase al Director General de la Caja Nacional de Previsión que resuelva sobre el fondo de la solicitud presentada por

GUSTAVO PORTELA GARCIA en un término no superior a las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo.

Al resolver sobre los servicios de salud que reclama el peticionario, la Caja Nacional de Previsión se abstendrá de aplicar la Circular número 031 del 8 de mayo de 1996 y las números 016 de marzo 13, 021 de abril 8 y 025 de abril 22 del mismo año, en cuanto establezcan requisitos, exigencias, trámites, presentación de documentos y reglas que no hayan sido expresamente contemplados en normas legales vigentes.

Tercero.- El desacato a lo aquí ordenado dará lugar a las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Esta sentencia se notificará personalmente al Director General de la Caja Nacional de Previsión.

Cuarto.- LIBRESE la comunicación prevista 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

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General