

T-390-97

Sentencia T-390/97

DERECHO DE PETICION-No debe confundirse con el contenido de lo que se pide

DEMANDA DE TUTELA-Presentación no requiere ser experto en ciencias jurídicas/ACCION DE TUTELA-Protección de derechos no alegados por el actor/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL-Omisión de mencionar todos los derechos vulnerados

DERECHO DE PETICION-Término para dar contestación

Es necesario señalar que la administración dispone de un término de quince días contados a partir de la recepción de la petición, para darle contestación. Si esto no fuere posible dentro del mismo término reseñado, deberá informar de tal situación al peticionario, además, explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación. La justificación del aplazamiento de respuesta ha de fundarse en las circunstancias del caso específico.

Referencia: Expediente T-130079

Acción de tutela instaurada por Rafael Camilo Carrillo Saltaren contra la Caja Nacional de Previsión, CAJANAL.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los diecinueve (19) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira y por la Subsección "B", Sección Segunda, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. INFORMACION PRELIMINAR

JOSEFINA PAULINA HERNANDEZ PARODY, esposa del accionante, trabajó por más de veinte años como Notaria Pública en el municipio de Barrancas (Guajira) y falleció el 18 de agosto de 1993, habiéndose causado su derecho a la pensión de jubilación.

El actor, en su calidad de cónyuge supérstite, solicitó el reconocimiento de la pensión de jubilación en cabeza de su esposa y la consecuente sustitución pensional, según oficio de fecha 20 de junio de 1996, recibido en la Sección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, Seccional Guajira.

Para la fecha de instauración de la tutela (13 de febrero de 1997) no se había recibido respuesta alguna distinta a que “la solicitud se encuentra en estudio”.

En la actualidad el demandante se encuentra en una difícil situación económica y no puede atender a sus necesidades básicas, razón que lo ha llevado a acudir a la caridad de familiares y amigos.

II. DECISIONES JUDICIALES

El Tribunal Administrativo de la Guajira -Sentencia del 25 de febrero de 1997- y el Consejo de Estado -Fallo del 3 de abril de 1997- denegaron la tutela.

Para el Tribunal, “la situación del actor no es tan gravosa como se pretende hacer ver”, ya que habiendo fallecido la cónyuge del demandante en agosto de 1993, tan sólo tramitó la pensión en junio de 1996.

El Consejo de Estado agregó que, una vez concluya la actuación administrativa que se viene dando ante la petición elevada por el demandante, éste podría ejercer la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

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

2. El derecho de petición y el derecho a lo pedido. La protección de derechos fundamentales

no alegados por el actor

Como ya lo había hecho la Corte en Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993, es preciso distinguir entre el derecho constitucional fundamental de petición -cuyo alcance está fijado en el artículo 23 de la Carta Política- y el derecho que, de manera independiente al de petición, pueda o no tener el solicitante según las normas legales que rijan su situación jurídica.

La Corte señaló entonces, en términos que se reiteran:

“...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.).

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración -que precisamente no se ha producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario-, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el

interesado quede expósito -en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad-, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido”.

No cabe entonces confundir el fondo de lo que se solicita con el derecho constitucional a recibir pronta respuesta.

En el caso examinado, no es lo mismo el derecho fundamental de petición -que aparece violado, según la documentación conocida por la Corte- que el derecho del interesado -que puede tener o no, a la luz de la ley- al reconocimiento y pago, en cabeza suya, de la sustitución pensional.

En cuanto a lo segundo, la Corte estima que, no existiendo reconocimiento alguno de la pensión de la persona fallecida por parte de la entidad competente, y mucho menos acto administrativo que ordenara la sustitución pensional en favor de CARRILLO SALTAREN, no es la acción de tutela el mecanismo apto para forzar esos reconocimientos, los cuales dependen de factores cuyo análisis no corresponde efectuar al juez constitucional sino al ente respectivo -CAJANAL-, con la posibilidad de acudir al Contencioso Administrativo si la decisión no resulta satisfactoria para el peticionario.

Otra cosa es que, independientemente del sentido de la resolución, se haya violado el derecho fundamental de petición del actor -es decir, el derecho a que se le resuelva de fondo y con prontitud-, no invocado en la demanda pero claramente lesionado, según las pruebas conocidas por la Corte.

3. De la protección de derechos fundamentales no alegados por el actor.

La acción de tutela como mecanismo judicial excepcional, cuyo objeto consiste en la

protección inmediata de un derecho constitucional fundamental, no puede implicar la prevalencia de las formalidades ni de las dificultades procesales sobre la sustancia del derecho en juego (art. 228 C.P.).

Como la demanda y su trámite no requieren de especiales formalidades, puede la tutela ser utilizada por cualquier persona, sin que ésta deba ser experta en ciencias jurídicas ni conocedora de las actuaciones o trámites judiciales. Por tal motivo, si al incoar una acción de tutela, por la presunta violación de alguno o algunos de sus derechos fundamentales, o las de otro, omite o equivocadamente cita sólo algunos de ellos, mas no todos los efectivamente violados, no puede tal causa ser justificativa para que el juez de tutela desdeñe la protección de los derechos afectados o amenazados pero no mencionados en la demanda, pues ello conduciría a un grave desconocimiento del artículo 86 de la Constitución y franca transgresión al principio de prevalencia del derecho sustancial plasmado en el artículo 228 Ibídem.

Ha de tenerse en cuenta que quien ejerce una acción de tutela es la persona común, cuya dignidad y derechos básicos existen, sin referencia a su nivel o profesión. Corresponde al juez verificar la veracidad de los hechos narrados, apreciar las pruebas y deducir la violación de los derechos fundamentales invocados, o de otros, que también requieren protección. Al respecto, esta misma Sala, en Sentencia T-463 del 20 de septiembre de 1996, destacó:

“...quien acude al instrumento de defensa plasmado en el artículo 86 de la Constitución no crea él mismo, por las fórmulas o palabras que emplee o por las normas constitucionales que cite, un límite insalvable que impida al juez la protección de derechos fundamentales que en efecto se prueba que han sido desconocidos o que afrontan amenaza.

“Debe recalcar que la administración de justicia responde hoy, con arreglo al artículo 228 de la Constitución, a lineamientos y directrices diferentes de los que presidían antes de 1991 las determinaciones judiciales. El ciego culto a la forma y la tendencia a creer que la omisión de fórmulas sacramentales “tapa los ojos del juez” para contemplar y evaluar realidades y mutila su ingenio para intentar soluciones jurídicas no explícitas en el planteamiento de la demanda, han cedido el paso al principio de prevalencia del Derecho Sustancial y a las concepciones de justicia material que la jurisprudencia viene desarrollando.

“En ese orden ideas, los hechos relatados por el demandante pueden ser incompletos,

parcialmente falsos o tergiversados, y el fallador tiene la obligación de verificarlos, mediante la práctica de las pruebas enderezadas a establecerlos con suficiente certeza, dentro del carácter sumario y especial del procedimiento de tutela.

“En cuanto a los derechos invocados, la informalidad de la tutela y la necesidad de pronta resolución son características, suficientemente escudriñadas por la doctrina constitucional, que impiden exigir al solicitante un mínimo de conocimientos jurídicos, menos todavía si se pretende que haga encajar sus circunstancias, con absoluta precisión, en el articulado de la Carta Política.

“Por ello, si el juez encuentra afectados derechos no invocados por el petente, no sólo puede sino que debe referirse a ellos en su sentencia y decidir lo pertinente, impartiendo las órdenes necesarias para su cabal y plena defensa. De tal empeño depende la eficacia de la acción y el consiguiente imperio de los mandatos constitucionales.

“El juez, especialmente en materia de tutela, tiene a su cargo un papel activo, independiente, que implica la búsqueda de la verdad y de la razón, y que riñe con la estática e indolente posición de quien se limita a encontrar cualquier defecto en la forma de la demanda para negar el amparo que de él se impetra”.

En el presente caso, el demandante, si bien no alega como violado su derecho fundamental de petición, mal puede recibir de la jurisdicción constitucional la respuesta de que, por no haber invocado un derecho específico, queda excluído de toda protección sobre tal derecho.

Ahora bien, es evidente que las respuestas recibidas por el actor de parte de la entidad demandada, en el sentido de indicarle que su petición se encuentra en trámite, no satisfacen en modo alguno su derecho fundamental. La Corte Constitucional en numerosas sentencias ha señalado que el derecho de petición sería inocuo si no se obtuviese un pronunciamiento eficaz y oportuno con respecto al mismo.

Además, es necesario señalar que la administración dispone de un término de quince (15) días contados a partir de la recepción de la petición, para darle contestación. Si esto no fuere posible dentro del mismo término reseñado, deberá informar de tal situación al peticionario, además, explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación.

Dicha norma, como lo ha manifestado la Corte, es excepcional y la justificación del aplazamiento de respuesta ha de fundarse en las circunstancias del caso específico, por lo cual no puede generalizarse.

En el presente caso, ni siquiera tal aplazamiento de respuesta se ha producido. El peticionario no ha recibido comunicación alguna acerca de su solicitud o que le indique en qué momento ésta podrá ser resuelta por la administración, y menos todavía puede tener una real esperanza de “pronta resolución”, a la que, según la Carta, tiene derecho.

Ante tal circunstancia, la Sala considera que evidentemente se ha violado el derecho fundamental de petición del accionante, razón por la cual se ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social, Seccional Guajira, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, proceda a dar cabal respuesta a la petición ante ella elevada. Ha de prevenirse a dicha entidad, para que en el futuro se abstenga de observar conductas como la examinada, que pongan en peligro o que efectivamente violen los derechos fundamentales.

En todo caso, debe ser investigada la mora y habrá de establecerse por el organismo competente la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos que dieron lugar a la vulneración del derecho tutelado.

Con fundamento en las anteriores 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 proferidos en primera y segunda instancia por el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, el 25 de febrero de 1997, y por la Sección Segunda, Subsección “B”, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 3 de abril de este mismo año, que negaron la tutela.

Segundo.- CONCEDER a RAFAEL CAMILO CARRILLO SALTAREN la tutela del derecho de petición. Por lo tanto, se ORDENA a la Caja Nacional de Previsión Social -Subdirección de Prestaciones Económicas- que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a dar respuesta de fondo y completa a la

petición ante ella elevada.

Tercero.- PREVENIR a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, a sus directivos y servidores, para que en el futuro no incurran en conductas que afecten nuevamente el derecho de petición de quienes acuden al organismo.

Cuarto.- COMPULSENSE copias al Procurador General de la Nación para lo de su cargo.

Quinto.- Por Secretaría líbrense las comunicaciones de que trata 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

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General