

T-392-94

Sentencia No. T-392/94

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

Tanto la pronta resolución de la petición, como la respuesta que implique una decisión material de lo pedido, ya sea positiva o negativa, hacen parte de su núcleo esencial. Es decir, el derecho de petición no se satisface con la simple formulación, recepción o expedición de constancia de ésta, pues quien acude a la administración, haciendo uso de aquél, puede exigir, por mandato constitucional, la obtención de una pronta respuesta. Ello también de conformidad con los principios de eficacia y celeridad que rigen la función pública.

DERECHO DE PETICION-Alcance/PRESUNCION DE VERACIDAD

La orden del juez constitucional, en caso de existir una violación al derecho fundamental de petición, debe dirigirse solamente a requerir a la autoridad para que ésta proceda a resolver, ya en forma negativa, ya favorablemente, la solicitud del peticionario, de acuerdo con su competencia constitucional, legal o reglamentaria que a ella esté atribuida. En el presente asunto, la actora formuló una petición en el año 1990 a la Caja Nacional de Previsión, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de su pensión vitalicia. Sin embargo, tal solicitud, al parecer, no fue atendida por la entidad demandada. Esta omisión se encuentra probada en virtud de la aplicación de la figura de presunción de veracidad, toda vez que la Caja Nacional de Previsión no rindió el informe sobre los hechos alegados por la demandante.

PRESUNCION DE VERACIDAD/PRINCIPIO DE INMEDIATEZ

Ref: Expediente T-37.437

Demandante: SOLEDAD CORTES DE SANCHEZ

Procedencia: JUZGADO CATORCE LABORAL DEL CIRCUITO DE SANTAFE DE BOGOTA

Magistrado Ponente: JORGE ARANGO MEJIA

Sentencia aprobada en sesión de la Sala Primera de Revisión, celebrada en la ciudad de

Santafé de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, procede a revisar el fallo dictado por el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, en el proceso de tutela promovido por la señora Soledad Cortés de Sánchez, por medio de apoderado judicial, contra la Caja de Previsión Social

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de esta ciudad, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES

El doctor Luis Alfredo Rojas León, actuando como apoderado judicial de la demandante, presentó el cuatro (4) de abril del presente año, ante el Juez Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá (Reparto), demanda de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social. Le correspondió su conocimiento al Juzgado Catorce Laboral del Circuito y fue radicada con el número 186 .

A. Hechos

1. La señora Soledad Cortés de Sánchez presentó en el año 1990 una solicitud a la Caja Nacional de Previsión, con el fin de obtener el reconocimiento de su pensión de jubilación. Dicha solicitud se radicó, al momento de su recibo, bajo el número 7995/90.

2. Según la demandante, hasta la fecha de presentación de la acción de tutela, la entidad demandada no ha dado respuesta a la mencionada petición y afirma que, de acuerdo con la información verbal que le suministraron, el expediente se encuentra en turno para estudio.

B. Derechos presuntamente violados

La parte demandante estimó que la omisión de la Caja Nacional de Previsión ha ocasionado la violación de los siguientes derechos:

1. El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, en cuanto no ha obtenido pronta resolución la solicitud formulada hace más de cuatro años.
2. El derecho a la igualdad real y efectiva, ya que el Estado debe proteger especialmente a las personas de la tercera edad (artículo 46 de la Carta) y a aquellas que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta por su situación económica. Además, considera que, de paso, se le ha desconocido su derecho al libre desarrollo de la personalidad.
3. El derecho al trabajo (artículo 25 de la Constitución), por cuanto el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones de jubilación (artículo 53 de la Constitución) son un derecho conexo a aquél, en tanto se deriva de la actividad laboral.
4. Y, por último, el derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 constitucional.

C. Pretensiones

La actora solicita se tutele su derecho de petición y, en consecuencia, pretende que se ordene a la demandada proferir, en forma inmediata, la resolución que decrete el reconocimiento de su pensión de jubilación, a la cual tiene derecho -según ella- “por reunir los requisitos legales y haber allegado a CAJANAL la documentación requerida”.

Además, solicita la inclusión en nómina y el pago de las mesadas atrasadas, junto con sus respectivos reajustes legales.

D. Actuación procesal

El juez Catorce Laboral del Circuito de esta ciudad, mediante auto del once (11) de abril del presente año, dispuso “oficiar a la entidad demandada, CAJA NACIONAL DE PREVISION, a fin (sic) de que envíe (sic) con destino a este proceso toda la documentación referente a SOLEDAD CORTES DE SANCHEZ, Radicación No. 7995/90”. Para tal efecto se concedió a la mencionada autoridad un término de tres (3) días. Sin embargo, ésta no dio respuesta a tal requerimiento judicial.

E. Sentencia del Juez Catorce Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá

El Juez de conocimiento, mediante fallo del veintiuno (21) de abril del año en curso decidió conceder la tutela solicitada, y resolvió lo siguiente:

“PRIMERO.- AMPARAR el derecho de tutela (...) ordenando a la Señora Directora de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, para que dentro de las (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, se profiera la Resolución que reconozca la PENSION DE JUBILACION de la demandante e igualmente se le incluya en nómina.

“SEGUNDO.- NEGAR la Acción de Tutela solicitada (...) en cuanto al pago de las mesadas atrasadas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

“TERCERO.- NOTIFICAR la presente providencia a la señora SOLEDAD CORTES DE SANCHEZ, representada por el doctor LUIS ALFREDO ROJAS LEON (...)

“CUARTO.- Si dentro del término legal la presente providencia no fuere IMPUGNADA se enviará a la H. CORTE CONSTITUCIONAL, para su eventual revisión”

Las razones que se dejaron expuestas en dicha providencia para adoptar las anteriores decisiones pueden resumirse así:

1. Por cuanto la entidad demandada no rindió el informe que le fue solicitado por el Despacho, éste considera pertinente aplicar la presunción de veracidad contemplada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991. Y agregó que: “como lo peticionado por el (sic) demandante, por medio de su apoderado, se ajusta a las disposiciones legales, se dispone AMPARAR EL DERECHO DE TUTELA....”.

2. En lo concerniente al pago de mesadas atrasadas, la acción de tutela no es la vía procedente para tal efecto, pues advirtió que para su reclamación existen otros procedimientos establecidos por la ley.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir este asunto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 86 de Constitución, en concordancia con las normas pertinentes del decreto 2591

de 1991.

B. El derecho fundamental de petición

En cuanto atañe al derecho de petición esta Corporación, en múltiples pronunciamientos, ha sostenido que tal derecho, reconocido explícitamente por la Constitución de 1991 como fundamental, se halla conforme con los principios que guían a un Estado liberal, democrático y participativo como el nuestro (Preámbulo y artículos 1° y 2° de la Constitución Nacional).

Al respecto, cabe citar la siguiente afirmación jurisprudencial:

“Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (art. 2o Constitución Política)” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-12 del 25 de mayo de 1992. M.P.: doctor José Gregorio Hernández Galindo).

Ahora bien, en cuanto se refiere al contenido de este derecho, ya la jurisprudencia constitucional ha establecido que tanto la pronta resolución de la petición, como la respuesta que implique una decisión material de lo pedido, ya sea positiva o negativa, hacen parte de su núcleo esencial. Es decir, el derecho de petición no se satisface con la simple formulación, recepción o expedición de constancia de ésta, pues quien acude a la administración, haciendo uso de aquél, puede exigir, por mandato constitucional, la obtención de una pronta respuesta. Ello también de conformidad con los principios de eficacia y celeridad que rigen la función pública (artículo 209). Además, dicha resolución no debe ser meramente formal, porque ello desvirtuaría su naturaleza y supondría una burla a la efectividad de los derechos, consagrada como fin esencial del Estado Social de Derecho (artículo 2° de la Carta). Sobre este tema, y en cuanto se refiere a la figura del silencio administrativo negativo, la Corte dijo:

“Es de notar que él -el derecho de petición- consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente;

por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo negativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la Administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia”(Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-481 del 10 de agosto de 1992. M.P.: doctor Jaime Sanín Greiffenstein).

C. Alcance de la protección del derecho de petición

El juez constitucional al proteger el derecho fundamental de petición debe tener siempre presente los límites en los cuales su función se desarrolla. Para ello es necesario que se tenga en cuenta la diferencia conceptual entre el derecho de petición y los derechos que mediante la solicitud pretende el actor se le protejan o reconozcan, pues una cosa es el continente, y otra, el contenido.

Si bien el juez de tutela debe buscar la protección eficaz de todos los derechos fundamentales, con el fin de alcanzar la justicia real, no debe éste desbordar sus propios límites de competencia, ya que en el Estado Social de Derecho, rige el principio de la competencia reglada, en virtud del cual los servidores públicos sólo pueden hacer lo que la Constitución o la ley les permita (artículo 6 de la Constitución). Y, por su parte, el artículo 113 de la Carta establece que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (Se resalta).

En ese orden de ideas, esta Sala considera que la orden del juez constitucional, en caso de existir una violación al derecho fundamental de petición, debe dirigirse solamente a requerir a la autoridad para que ésta proceda a resolver, ya en forma negativa, ya favorablemente, la solicitud del peticionario, de acuerdo con su competencia constitucional, legal o reglamentaria que a ella esté atribuida. Una orden que extralimitara estos linderos, acarrearía una invasión, a todas luces contraria a los postulados antes enunciados.

Así, pues, la jurisprudencia consideró, en un caso similar al que ahora ocupa la atención de esta Sala, lo siguiente:

“De todo lo anterior se desprende que cuando la acción de tutela verse sobre solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales, no es procedente su ejercicio para decretar éstas, por existir otro medio de defensa judicial, (art. 86 C. N., decreto 2591 de 1991), salvo que se trate de amparar solamente el Derecho de petición, ante el silencio injustificado de la entidad, con respecto a la petición o decisión sobre los recursos gubernativos.

“Cosa distinta ocurre cuando la administración reconoce el derecho e inclusive ordena su pago sin que este se haya hecho efectivo por algún motivo, evento en el cual la Corporación ha hecho los pronunciamientos de rigor, tendientes a hacer viable el precepto constitucional que garantiza el pago oportuno de las pensiones legales de jubilación con sus reajustes periódicos”(Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-316 del 5 de agosto de 1993. M.P.:doctor Hernando Herrera Vergara).

D. Presunción de veracidad

La figura de la presunción de veracidad está establecida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos:

“Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.

La consagración de esta presunción obedece al desarrollo del principio de inmediatez, propio de la acción de tutela (artículo 86 de la Constitución), y se dirige a obtener la eficacia de los derechos fundamentales y el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 2).

Ahora bien, esta figura debe ser interpretada a la luz de los derroteros ya trazados, esto es, bajo los límites de competencia del juez constitucional. La órbita de acción de este juzgador no puede invadir campos que le han sido atribuidos a otras autoridades.

Por lo tanto, la presunción de veracidad de que trata el artículo 20 del decreto 2591 de 1991 no puede constituirse en la patente de corso para conceder todo lo solicitado por el demandante del amparo. Dicha presunción sólo puede aplicarse en cuanto se circunscribe a la competencia del juez de tutela. Lo contrario supondría el desconocimiento de los principios en que se funda el Estado Social de Derecho.

Como se ha dicho, el campo de acción del juez constitucional, en relación con el derecho de petición, está restringido a la orden que se dirija a obtener la resolución de la solicitud. Y, en consecuencia, sobre ello debe aplicarse la presunción de veracidad.

E. Análisis del caso concreto

En el presente asunto, la Corte encuentra que la actora formuló una petición en el año 1990 a la Caja Nacional de Previsión, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de su pensión vitalicia. Sin embargo, tal solicitud, al parecer, no fue atendida por la entidad demandada.

Esta omisión se encuentra probada en virtud de la aplicación de la figura de presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del decreto 2591 de 1991, toda vez que la Caja Nacional de Previsión no rindió el informe sobre los hechos alegados por la demandante, solicitado por el Juez Catorce Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá.

Es por ello que la Sala deduce la ocurrencia de una violación al derecho fundamental de petición y, en consecuencia, ordenará a la Caja Nacional de Previsión resolver la solicitud.

Pero la orden se restringirá a lo anteriormente mencionado, por cuanto el juez de tutela no puede extralimitar su propia órbita de competencia. Así, pues, en dado caso, la decisión que adopte la administración, puede ser objeto de las acciones pertinentes ante la justicia contencioso administrativa, no pudiendo el juzgador constitucional usurpar las funciones de la administración y de aquella jurisdicción. Razón ésta para revocar las órdenes impartidas por el Juez Catorce Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, en cuanto se refiere al reconocimiento de la pensión e inclusión en nómina.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE PARCIALMENTE la sentencia pronunciada por el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el veintiuno (21) de abril del presente año, por medio de la cual se concedió la tutela invocada.

Segundo.- En su lugar, CONCEDESE el amparo del derecho de petición y, en consecuencia,

ORDENASE a la Caja Nacional de Previsión que resuelva, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, sobre la petición radicada bajo el número 7995/90 que formuló la señora Soledad Cortés de Sánchez y, en el eventual caso de que la peticionaria reúna todos los requisitos legales para obtener el reconocimiento de la pensión, ORDENASE a dicha entidad reconocerla y disponer su inclusión en nómina, con el fin de que se realice el pago oportuno y efectivo del mencionado rubro.

Tercero.- CONFIRMASE el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia que se revisa.

Cuarto.- LIBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General