

T-439-98

Sentencia T-439/98

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

El contenido esencial, junto a la reserva de ley, se yergue como una de las más importantes garantías de los derechos fundamentales. Ese “límite del límite”, que es difícil de establecer en abstracto como enseña Konrad Hesse, se predica no sólo frente al legislador sino también delante de las instancias judiciales, siendo los jueces de tutela los más comprometidos en su defensa. La negligencia del ente ahora nuevamente demandado ha provocado de esta Corporación múltiples y reiteradas providencias respecto del contenido esencial del derecho de petición, señalando que el mismo estriba en la certidumbre “de que, independientemente de lo que se solicita, se habrá de obtener una respuesta oportuna y de fondo”.

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL-Mora habitual en resolver peticiones

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Mora habitual en resolver peticiones por Cajanal

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo DERECHO DE PETICION-Pronta resolución respecto estricto orden de presentación

DERECHO DE PETICION-No constituye respuesta información suministrada al juez de tutela

Referencia: Expediente T-167262

Acción de Tutela instaurada por Zoila Rosa Arciniegas Espejero contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C. , a los veinte (20) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados

Vladimiro Naranjo Mesa, Alfredo Beltrán Sierra y Antonio Barrera Carbonell, procede a revisar el fallo de tutela proferido por el Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá en la tutela incoada, por la señora ZOILA ROSA ARCINIEGAS ESPEJERO contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Por conducto de apoderado ,Zoila Rosa Arciniegas Espejero, ejerció acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social, por estimar que dicha entidad vulneró su derecho fundamental de petición.

Dice la demandante que presentó ante Cajanal petición para la reliquidación de su pensión gracia, la cual fue radicada el 12 de agosto de 1997 y hasta la fecha de presentación de la tutela (12 de abril de 1998)no había recibido respuesta. Considera vulnerado su derecho de petición.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

Conoció en primera y única instancia el Juzgado Once Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, quien en providencia del trece de mayo de 1998, resolvió no tutelar el derecho invocado.

De acuerdo con el fallo, en escrito dirigido a ese Despacho, la entidad accionada, una vez que se le comunicó la existencia de la presente tutela, informó que las peticiones relativas a prestaciones sociales se resolverán en el orden estricto en que sean presentadas, lo que hace concluir al fallador que se contestó la petición y no es necesario tutelar el derecho de la accionante.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar la sentencia antes relacionada, de conformidad con lo previsto en los artículos 86, inciso 2, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, y en el Decreto 2591 de 1991.

1. Respuesta oportuna y de fondo. El contenido intangible del derecho de petición. Estado de cosas inconstitucional.

El contenido esencial, junto a la reserva de ley, se yergue como una de las más importantes garantías de los derechos fundamentales. Ese “límite del límite”, que es difícil de establecer en abstracto como enseña Konrad Hesse, se predica no sólo frente al legislador sino también delante de las instancias judiciales, siendo los jueces de tutela los más comprometidos en su defensa.

La negligencia del ente ahora nuevamente demandado ha provocado de esta Corporación múltiples y reiteradas providencias respecto del contenido esencial del derecho de petición, señalando que el mismo estriba en la certidumbre “de que, independientemente de lo que se solicita, se habrá de obtener una respuesta oportuna y de fondo” (Cf. Sentencia T 021 de 1998 MP José Gregorio Hernández Galindo, subrayas fuera de texto).¹

Como se sostuvo ya en providencia que esta vez vuelve a reiterarse, para la Corte Constitucional se ha convertido en una suerte de “hábito jurisprudencial” conocer de casos como el que se estudia, dada la ya inveterada costumbre de CAJANAL de idear “fórmulas jurídicas” para faltar a su deber constitucional y legal de dar pronta resolución a las peticiones ante ella formuladas. Basta señalar, por ejemplo, que el año anterior de un total de 33.907 tutelas presentas en todo el país, esa entidad acumuló 5473 amparos en su contra (esto es el 16,25%), lo que le representó el dudoso honor de ser el segundo organismo más demandado del país², siendo condenado las más de las veces por los jueces de instancia. Lo que pareciera a las claras indicar que en nuestro régimen jurídico, a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, este derecho ha venido abriéndose camino para dejar de ser ese “derecho inofensivo” de que hablara el profesor español Pérez Serrano³ para erigirse en el más invocado conforme a las estadísticas citadas (13746 o lo que es igual un 26,25% para el año anterior) y en una herramienta al alcance de todos. (Cfr. T- 265 de 1998, M . P. Fabio Morón Díaz.)

Sumado a la mora habitual en responder las peticiones, Cajanal se ha llenado de vicios en sus procedimientos (formatos preimpresos, que anuncian la respuesta el mismo día sin considerar las particulares circunstancias de los petentes, la interpretación propia que han elaborado del artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, las amenazas a los

solicitantes para que no presenten tutela, etc) y es así como esta Corte calificó su proceder como inconstitucional⁴, declarando un estado de cosas contrario a la Carta Política, y haciéndolo así saber a los Ministros de Hacienda y Trabajo, al Jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Gerencia de la Caja Nacional de Previsión. Los mencionados, en virtud del nombrado fallo, y seis meses contados desde su notificación, quedaban obligados a corregir las fallas de organización y procedimiento que estuviesen afectando la pronta resolución de solicitudes de reconocimiento y liquidación de pensiones.

En esta ocasión, Cajanal INSISTE con su tradicional excusa para dilatar sus respuestas, y apela a la existencia del decreto 1045 de 1978, para señalar que las entidades de previsión están sujetas a guardar un “riguroso orden para el trámite de las solicitudes referentes a prestaciones sociales, no siendo posible en ningún caso conceder prelación en su trámite de pago”,(folio 14 del expediente, C.A.J.No.2596). Sin embargo, en el mismo escrito dice :”Actualmente el expediente se encuentra en estudio en el Grupo de Asuntos Judiciales, con trámite preferencial con ocasión de la tutela instaurada y así dar una respuesta en el menor tiempo posible.”

El fallador de instancia decide no conceder la tutela porque tal respuesta satisface la petición de la actora referida a una reliquidación de su pensión gracia.

Varias son las cuestiones que suscita la sentencia que se revisa, las cuales no por reiteradas, se deben tener como obvias.

Si ello es así, mucho más lesivo resulta para un particular padecer la demora en la respuesta, recibirla en algún momento tardío, pero en tonos vagos e imprecisos y además de todo, verse obligado a presentar una tutela para así provocar una “contestación”, que no respuesta, del demandado, al juez de tutela en explicación de su negligencia. Se reduce el derecho de petición a tan vago propósito ?

En el caso que nos ocupa, no existe en el expediente respuesta de Cajanal directamente a la solicitante, pero en el escrito en donde anuncia cuál es su procedimiento interno y de no prelación de unos casos sobre otros, paradójicamente por virtud de la tutela, el asunto de la peticionaria tiene trámite preferencial. Ambas irregularidades han sido censuradas por esta Corporación, cuya doctrina ha sido la siguiente:

1. No menos violatoria del derecho de petición, dijo la sentencia T- 296 de 1997, es la conducta, patente en el indicado oficio, que supedita las respuestas al trámite que se de a solicitudes anteriores, por sujetarlas al estricto orden de su presentación.

Sobre el particular ya esta Corte había tenido oportunidad de pronunciarse en términos que ahora se ratifican:

” Falta añadir a las consideraciones de esta Sala para revocar los fallos de instancia, que no es de recibo el argumento según el cual el juez de tutela no puede dar a la Caja Nacional de Previsión Social la orden de resolver las peticiones de los actores en un término perentorio, porque le estaría ordenando que viole el derecho a la igualdad de las otras personas que esperan a que, finalmente, les llegue el turno de obtener respuesta a similares solicitudes. Y no puede aceptarse tal consideración, porque: a) so pretexto de garantizar la igualdad, no pueden las autoridades generalizar la violación de otros derechos fundamentales de las personas; b) la misma protección y trato que recibirán todas las personas de las autoridades -según el artículo 13 Superior-, no se puede concretar en la violación selectiva de alguno de sus derechos fundamentales, sino que debe consistir en “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades” (C.P. art. 2), así como en “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (ídem); y c) porque tal razonamiento implica aceptar el absurdo de que la entidad demandada, sin violar el derecho de petición y por afán de garantizar la igualdad, se ha abstenido de resolver las peticiones de pensión presentadas a ella durante los últimos veinticinco (25) meses...”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-246 del 27 de mayo de 1997. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

1. Respecto al proceder de la entidad demanda en cuanto la preferencia a los casos en donde media una acción de tutela, la Corte sostuvo:

...”como se constató en la inspección judicial, la acción de tutela es prácticamente un requisito para que se resuelva la solicitud dentro del término legal, la cual genera un procedimiento administrativo paralelo que produce un desgaste del aparato judicial y una

tergiversación del objetivo de la acción de tutela, lo cual afecta gravemente el interés general y el interés particular de quienes vienen siendo afectados de manera directa por la ineficiencia de la Caja Nacional de Previsión...” T-068 DE 1998

1. Se le recuerda a la instancia, que la respuesta que satisface el derecho de petición no es la que él recibe con ocasión de la tutela, sino la que debe recibir el peticionario, único interesado en la respuesta eficaz y oportuna:

“Lo que la entidad sindicada de violar el derecho de petición informe al juez de tutela para justificar la mora en la resolución o para suministrar datos sobre el trámite de una solicitud no constituye respuesta al peticionario. El sentido del derecho fundamental en cuestión radica en que sea la persona solicitante la que reciba contestación oportuna. Cuanto se haga luego ante el juez de tutela, puesto que precisamente tal acción tiene por fundamento la violación del derecho, es ya tardío e inútil, a no ser que se trate de probar documentalmente que ya hubo respuesta y que ella se produjo en tiempo, con lo cual se desvirtuaría el cargo formulado.

“Tener por contestación lo que se informa al juez, en especial si -como en este caso- se está reconociendo por el propio ente obligado que todavía no se ha respondido la solicitud, es contraevidente”.(Sentencia T 388 de 1997 MP Hernández)⁵

Las premisas anteriormente sentadas llevan a esta Sala a revocar la decisión proferida para en su lugar conceder el derecho invocado.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el (13) trece de mayo de 1998 por el Juzgado Once Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá.

Segundo.- CONCÉDESE la tutela impetrada por ZOILA ROSA ARCINIEGAS ESPEJERO. En consecuencia, ORDÉNASE a la Caja Nacional de Previsión CAJANAL -Subdirección de Prestaciones Económicas- que, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, resuelva de fondo, concreta y completamente, sobre la solicitud elevada por la actora el 12 de agosto de 1997.

Tercero.- La Procuraduría General de la Nación investigará la conducta disciplinaria de los servidores públicos de CAJANAL que hubieren dado lugar a la violación del derecho que se protege. En consecuencia, remítasele copia de este fallo.

Cuarto.- DÉSE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre el tema consultar la muy completa monografía jurídica “El derecho de Petición” del profesor español Baromeu Colom Pastor, Editado por Marcial Pons y la Universitat de les Illes Balears, Madrid, 1997, p. 65 y siguientes. En cuanto a jurisprudencia constitucional ver, entre otros fallos, las sentencias T 244 de 1993 MP Hernando Herrera Vergara, T 279 de 1994 MP

Eduardo Cifuentes Muñoz, T 532 de 1994 MP Jorge Arango Mejía, T 042 de 1997 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, T 044 de 1997 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, T 304 de 1997, T 021 de 1998 MP José Gregorio Hernández Galindo.

2 Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Unidad de Tutela. Estadísticas de acciones de tutela para 1997 p. 5 y ss.

3 En Tratado de Derecho Político citado por ÁLVAREZ CONDE , Enrique. Curso de Derecho Constitucional , Volumen I, Tecnos, Madrid. 1996 P. 421.

4 Cfr. sentencia T-068 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Estado de cosas inconstitucionales frente a la ineficiencia administrativa. Demandado: CAJANAL.

5 En el mismo sentido Sentencias T 262 de 1993 MP José Gregorio Hernández Galindo , T 456 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell, T 458 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell, T 044 de 1997 MP Eduardo Cifuentes Muñoz y T 506 de 1997 MP Hernando Herrera Vergara.