T-505-97

Sentencia T- 505/97

DERECHO DE PETICION-Carácter excepcional de aplazamiento de respuesta

DERECHO DE PETICION-Formato preimpreso de resolución posterior

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expediente T-136196

Acción de tutela incoada por RODULFO RUIZ contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Magistrado Ponente:

Dr. Hernando Herrera Vergara.

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los ocho (8) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisa la sentencia proferida el 5 de junio de 1997 por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, al resolver sobre el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES Y DECISIÓN QUE SE REVISA.

El Señor Rodulfo Ruiz presentó a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, desde el 16 de abril de 1997, una solicitud para el reconocimiento de su pensión de jubilación, a la cual creía tener derecho pues, en su sentir, reunía los requisitos legales. A la fecha de interposición de la tutela – 20 de mayo de 1997- la administración no le había contestado, y en información verbal se le dijo que su expediente se encontraba en turno para estudio.

Consideró entonces que había sido violado su derecho de petición, seguridad social y trabajo y ejerció la acción de tutela, pero la decisión proferida en primera y única instancia le fue adversa, por cuanto el juez estimó que su solicitud había sido contestada de manera inmediata por Cajanal, quien no está obligada a decidir favorablemente las peticiones de los ciudadanos.

Dijo además el juez de tutela:

“También se colige, que el lapso transcurrido entre la fecha de presentación de la petición ante la accionada, 16 de abril, y la fecha de instauración de la tutela, 20 de mayo del año en curso, ha sido demasiado corto, y no se compadece con los trámites reglamentarios establecidos al interior de la entidad para resolver sobre el reconocimiento o no del derecho peticionado, toda vez que no se trata de una simple solicitud, sino que muy por el contrario, la petición requiere de un estudio previo para su pronunciamiento”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas en este caso, de conformidad con lo estatuido en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Carta Política y según las reglas contempladas en el Decreto 2591 de 1991.

2. Violación del derecho de petición.

El fallo de instancia debe ser revocado y corregida su apreciación en torno al alcance y contenido del derecho fundamental de petición, en cuanto se aparta de la doctrina constitucional sentada por esta Corte y desvirtúa la garantía consagrada en el artículo 23 de la Constitución.

En el presente caso, se elevó una petición a Cajanal el 16 de abril de 1997; aparece en el expediente una respuesta de Cajanal ese mismo día en formato preimpreso en donde se le comunica al accionante que se le resolverá en 8 meses dando aplicación al artículo 6 del Código Contencioso Administrativo. La tutela se interpone el 20 de mayo, por cuanto considera el accionante que no hay aún respuesta.

Bien clara es la norma constitucional cuando establece que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. (Subraya la Corte).

Al interpretar esta disposición ha sostenido la Corte:

“Se tiene por establecido, con base en el texto constitucional, que la prontitud en la resolución también hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución. La respuesta dada debe además resolver el asunto planteado -siempre y cuando la autoridad ante la cual se hace la petición tenga competencia para ello y no esté previsto un procedimiento especial para resolver la cuestión, caso este último, por ejemplo, de los asuntos que deben resolver los jueces en ejercicio de la labor ordinaria de administrar justicia-, es decir, que no se admiten respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra “en trámite”, pues ello no se considera una respuesta.

“En efecto, ha de hacerse siempre un juicio lógico comparativo entre lo pedido y lo resuelto, para establecer claramente si se trata o no de una verdadera contestación..” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-165 del 1 de abril de 1997).

“Para esta Sala, las respuestas evasivas o las simplemente formales, aun producidas en tiempo, no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas, la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución.

“En efecto, la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida.

“Tal circunstancia hace inútil el derecho fundamental del que se trata y, por tanto, cuando ella se presenta, debe considerarse vulnerado el artículo 23 de la Carta Política”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-206 del 26 de abril de 1997).

“El peticionario no queda satisfecho cuando, siendo competente la autoridad a quien dirige su petición, ella se limita a enviar una contestación vacía de contenido, en la que finalmente, aparentando que se atiende a la persona, en realidad no se decide sobre el tema objeto de su inquietud, sea en interés público o privado, dejándola en el mismo estado de desorientación inicial”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-228 del 13 de mayo de 1997).

“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, 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. sentencia 296 de 1997).”

En el presente caso, es claro que volvió a incurrir Cajanal en su costumbre, ya manía, de resolver la solicitud el mismo día en el que se hace la petición, pretendiendo con ello evacuar formalmente la petición. La jurisprudencia citada es clara frente al alcance, excepcional al artículo 6º. ,del Código Contencioso Administrativo y perentorio al artículo 23 de la Carta.

Se dará por ello, traslado de las diligencias al Procurador General de la Nación para que investigue la conducta de los servidores públicos que han establecido en Cajanal el procedimiento de respuesta examinado, que resulta abiertamente inconstitucional y lesiona derechos fundamentales.

La sentencia que se revisa, además de inobservar la copiosa jurisprudencia en torno a los alcances del derecho de petición específicamente en el caso de la Caja Nacional de Previsión, incurre en una contradicción al momento de decidir y que obliga con mas veras a revocarla: encuentra el fallador de instancia que la Caja Nacional de Previsión tiene trámites reglados establecidos al interior de la entidad, y que ello implica que cada petición requiere de un estudio previo para su pronunciamiento. Sin embargo, paradójicamente la instancia reconoce como respuesta que satisface el derecho de petición, que ésta se resuelva con formatos preimpresos el mismo día en que se presenta la solicitud y en donde es obvio que la Caja no ha tenido siquiera oportunidad de leer cada petición en particular. Los jueces que conocen de tutelas, por lo tanto, deben observar los términos de la jurisprudencia, su cauce y su desarrollo, a fin de tutelar en debida forma los derechos de los ciudadanos.

“Las pautas doctrinales que traza la Corte en los fallos de revisión de tutelas “indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse” (Cfr. Sentencia T-260 de 1995), por lo cual, cuando, no existiendo norma legal aplicable al caso controvertido, ignoran o contrarían la doctrina constitucional “no se apartan simplemente de una jurisprudencia -como podría ser la penal, la civil o la contencioso

administrativa- sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquella en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad…".

"Por eso, la Sala Plena, en Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995 (M.P. : Dr. Carlos Gaviria Díaz), reafirmó, sobre los alcances del artículo 8 de la Ley 153 de 1887, que, en el expresado evento (la ausencia de norma legal específica que rija el caso), "si las normas (constitucionales) que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse", lo cual corresponde a "una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica".

"Nótese que la Corte Constitucional interpreta los preceptos fundamentales y señala sus alcances, no solamente cuando ejerce, en abstracto, el control de constitucionalidad, ya por la vía de acción pública, bien a través de las modalidades del control previo y automático, sino cuando, por expreso mandato de los artículos 86 y 241-9 de la Carta, revisa las sentencias proferidas al resolver sobre acciones de tutela, toda vez que en tales ocasiones, sin perjuicio del efecto particular e inter partes del fallo de reemplazo que deba dictar cuando corrige las decisiones de instancia, fija el sentido en que deben entenderse y aplicarse, consideradas ciertas circunstancias, los postulados y preceptos de la Constitución.

"Las sentencias de revisión pronunciadas por la Corte Constitucional, cuando interpretan el ordenamiento fundamental, construyen también doctrina constitucional, que, según lo dicho, debe ser acatada por los jueces, a falta de disposición legal expresa, al resolver sobre casos iguales a aquéllos que dieron lugar a la interpretación efectuada. No podría sustraerse tal función, que busca específicamente preservar el genuino alcance de la Carta Política en materia de derechos fundamentales, de la básica y genérica responsabilidad de la Corte, que, según el artículo 241 ibídem, consiste en la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

"El control de constitucionalidad admite, según resulta de dicha norma, modalidades diversas, algunas de las cuales se pueden agrupar bajo el concepto de control abstracto, al que dan lugar la mayor parte de sus numerales, siendo evidente que, cuando la Corte revisa, en la forma en que determina la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (art. 241, numeral 9), verifica la constitucionalidad de tales actuaciones de los jueces, corrigiéndolas cuando las halla erróneas, y, a la vez,

interpretando el contenido de los preceptos superiores aplicables, con miras a la unificación de la jurisprudencia.

“Y es que resultaría inútil la función de revisar eventualmente los fallos de tutela si ello únicamente tuviera por objeto resolver la circunstancia particular del caso examinado, sin que el análisis jurídico constitucional repercutiera, con efectos unificadores e integradores y con algún poder vinculante, en el quehacer futuro de los jueces ante situaciones que por sus características respondan al paradigma de lo tratado por la Corte en el momento de establecer su doctrina.

“Pero, además, de aceptarse la tesis según la cual lo expresado por la Corte Constitucional en un fallo de revisión llega tan sólo hasta los confines del asunto particular fallado en las instancias, sin proyección doctrinal alguna, se consagraría, en abierta violación del artículo 13 de la Carta, un mecanismo selectivo e injustificado de tercera instancia, por cuya virtud algunos pocos de los individuos enfrentados en procesos de tutela -aquellos escogidos discrecionalmente por la propia Corte- gozarían del privilegio de una nueva ocasión de estudio de sus casos, al paso que los demás -la inmensa mayoría- debería conformarse con dos instancias de amparo, pues despojada la función del efecto multiplicador que debe tener la doctrina constitucional, la Corte no sería sino otro superior jerárquico limitado a fallar de nuevo sobre lo resuelto en niveles inferiores de la jurisdicción.

“En síntesis, como tal enfoque esterilizaría la función, debe concluirse que las sentencias de revisión que dicta la Corte Constitucional no pueden equipararse a las que profieren los jueces cuando resuelven sobre la demanda de tutela en concreto o acerca de la impugnación presentada contra el fallo de primer grado, sino que, por la naturaleza misma de la autoridad que la Constitución le confiere en punto a la guarda de su integridad y supremacía, incorporan un valor agregado de amplio espectro, relativo a la interpretación auténtica de la preceptiva fundamental sobre los derechos básicos y su efectividad.

“Tales sentencias tienen un doble aspecto, con consecuencias jurídicas distintas : uno subjetivo, circunscrito y limitado al caso concreto, bien que se confirme lo resuelto en instancia, ya sea que se revoque o modifique (artículos 36 del Decreto 2591 de 1991 y 48 de la Ley 270 de 1996), y otro objetivo, con consecuencias generales, que implica el establecimiento de jurisprudencia, merced a la decantación de criterios jurídicos y a su

reiteración en el tiempo, y que, cuando plasma la interpretación de normas constitucionales, definiendo el alcance y el sentido en que se las debe entender y aplicar -lo cual no siempre ocurre-, puede comportar también la creación de doctrina constitucional, vinculante para los jueces en casos cuyos fundamentos fácticos encajen en el arquetipo objeto del análisis constitucional efectuado, siempre que tales eventos no estén regulados de manera expresa por normas legales imperativas.

"Son esos los fundamentos de la revisión eventual confiada a esta Corporación, pues, según ella lo ha afirmado repetidamente, cuando, a propósito de casos concretos que constituyen ejemplos o paradigmas, sienta doctrina sobre la interpretación de las normas constitucionales y da desarrollo a los derechos fundamentales y a la acción de tutela como mecanismo consagrado para su protección, las pautas que traza deben ser obedecidas por los jueces en casos iguales y a falta de norma legal expresa que los regule". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T.175 del 8 de abril de 1997).

Por todo lo anterior, se revocará el fallo de instancia dado que en el presente caso existió violación al derecho de petición, error de los jueces de instancia al negar la tutela e invalidez constitucional del procedimiento genérico adoptado por Cajanal.

DECISIÓN

Con base en las consideraciones anteriores, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el juzgado dieciocho laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, que negó la tutela impetrada por RODULFO RUIZ contra CAJANAL y, en su lugar, conceder la protección constitucional al derecho de petición.

Segundo.- ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL que en el término improrrogable de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo resuelva, si aún no lo ha hecho, de fondo y en todos sus aspectos, positiva o negativamente, la solicitud formulada por RODULFO RUIZ.

Tercero.- REMÍTASE copia del expediente y de este fallo al Procurador General de la Nación para lo de su cargo.

Cuarto.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General