T-544-97

Sentencia T- 544 /97

DERECHO DE PETICION-Carácter excepcional de aplazamiento de respuesta

Referencia: Expediente T-134833

Acción de tutela incoada por Clara Ines Monsalve Barreneche Y Otros contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Magistrado Ponente:

Dr. Hernando Herrera Vergara.

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiocho (28) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

Revisa la Sala los fallos proferidos en el asunto de la referencia por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES

Actuando mediante apoderado, los señores Clara Inés, Samuel y Miguel Angel Monsalve Barreneche, mayores de 75 años de edad, interponen acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión, por violación de sus derechos fundamentales a la vida, petición y debido proceso, los cuales han sido violados por la entidad en los siguientes hechos que se sintetizan así:

1. La señora Gabriel Monsalve Barreneche gozaba al momento de su muerte del status de pensionada de la Caja Nacional de Previsión Social. Falleció el 14 de febrero de 1997, dejando a sus tres hermanos mayores de 75 años, dependientes económicamente de ella, en

condiciones de invalidez para trabajar, y sin ningún alivio económico que les permitiera seguir subsistiendo.

1. El abogado que los representa solicitó a la Caja Nacional el reconocimiento a la sustitución pensional de su hermana Gabriela Monsalve, y la mencionada entidad a la fecha de interponer la tutela no había dado respuesta.

1. Los accionantes no tienen ninguna fuente de ingresos ni patrimonio, su estado de salud, según certificación del médico coordinador de la Caja Nacional de Previsión Social – Seccional Medellín, es delicado y precario; esa situación, hace peligrar sus vidas ante la omisión de la entidad demandada en resolver la petición de sustitución pensional, que entre otras cosas no es sino el mismo ingreso con que la pensionada los venía sosteniendo toda su vida de trabajadora de pensionada.

Las providencias que deben revisarse en el presente asunto conceden el amparo solicitado con argumentos que se discriminan así:

Para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien concede la tutela parcialmente en fallo de 25 de abril de 1997, los derechos fundamentales de petición y debido proceso, no resultaron vulnerados por cuanto la entidad demandada sí dio respuesta sobre la respectiva solicitud de sustitución pensional el 22 de abril de 1997 en comunicación enviada al Despacho de la Magistrada Ponente, en donde explica el procedimiento de rigor y el plazo aproximado de 8 meses para la correspondiente respuesta.

Para la primera instancia, los derechos a la vida, salud y protección a la tercera edad sí aparecen vulnerados en tanto se trata de personas inválidas , que no tienen forma de prodigarse un sustento propio, y de allí que le ordena a la entidad, en protección a esos derechos, decida prevalentemente, concediendo o negando el reconocimiento de los derechos que se reclaman.

El Consejo de Estado, en segunda instancia, confirma la decisión del a-quo, mediante providencia de mayo 15 de los corrientes, con argumentos similares, pero que merecen precisión:

En primer lugar, considera que la Caja Nacional sí respondió a los peticionarios, puesto que el mismo día en el que elevaron la solicitud, la entidad les contestó explicándoles que la petición sería resuelta en un término aproximado de 8 meses de acuerdo con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo. En lo que respecta a los derechos a la vida, salud y tercera edad confirma las razones y la decisión de primera instancia, concediendo el amparo de esos derechos.

III. 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. Precisión de las decisiones adoptadas por las instancias.

Sea pertinente señalar que las instancias conceden la tutela, en amparo de los derechos fundamentales a la vida, salud, seguridad social y tercera edad, y la niegan en cuanto al derecho de petición se refiere. Sin embargo, al momento de decidir y dar la orden que materializa sus motivaciones, ordenan que en forma prevalente se decida por parte de la Caja Nacional de Previsión, sobre las peticiones interpuestas por los afectados.

Nota esta Sala, en efecto, que los derechos a la vida, seguridad social y protección especial a la tercera edad se encuentran afectados, pero es obvio, mirada con detenimiento la tutela y su pretensión principal, que esa vulneración se advierte abiertamente porque la entidad accionada a su vez no ha respondido sobre el derecho de petición de tres ancianos que urgen de la sustitución pensional a la cual creen tener derecho. De manera pues, que si bien en esta providencia se confirmarán las decisiones de instancia, a ello se procederá por las razones que a continuación se exponen.

3. Violación al derecho de petición

Los fallos de primera y segunda instancia ya referidos, aceptan como respuesta que satisface el derecho de petición, el formato que usualmente Cajanal viene entregando a los peticionarios el mismo día y el mismo instante en el cual hacen su respectiva solicitud. En ella explican al solicitante, sin consideraciones particulares de su caso, que tal como lo ordena el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, le responderán aproximadamente en 8 meses, atendiendo el orden estricto de presentación.

Para esta Sala, los expuestos son argumentos que se apartan de la doctrina constitucional sentada por esta Corte y desvirtúan la garantía consagrada en el artículo 23 de la Constitución.

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).

“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, 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, reiterada en T- 368 ,T- 392 de 1997)negrillas fuera de texto.

En el presente caso, es claro que volvió a incurrir Cajanal en su errada costumbre, de resolver la solicitud el mismo día en el que se hace la petición, pretendiendo con ello evacuarla formalmente. La jurisprudencia citada es clara frente al alcance, excepcional al artículo 6º. ,del Código Contencioso Administrativo y perentorio al artículo 23 de la Carta. Es evidente que Cajanal, dando una aplicación extensiva al artículo 6º. del Código Contencioso Administrativo, – cuyo carácter es extraordinario y cuyas causas deben ligarse de manera expresa al caso concreto – ha convertido una excepción en regla general, y ha modificado por acto administrativo la norma legal que fija el término para resolver sobre las peticiones.

En el sub-examine se observa además, que Cajanal, violando la buena fe de quienes a ella acuden, forzó la firma del abogado representante de los peticionarios, y lo obligó a firmar la carta – formato, el mismo día en el que elevó la petición ante esa entidad. Así, a un error,

Cajanal suma otro consistente en que cuando se radica una petición, se le exige arbitrariamente a la persona que firme y adjunte el formato de carta, so pena de no recepcionarles la petición.

Reitera esta Sala que los derechos a la vida y tercera edad aparecen especialmente afectados en este caso, pero ello se debe a la negligencia de la entidad en contestar oportunamente la petición de sustitución pensional, y por ello esta será la protección que se hace urgente conceder a fin de reparar la vulneración de los restantes derechos conculcados.

Por todo lo anterior, se procederá a tutelar el derecho de petición y a dar traslado de las diligencias al Procurador General de la Nación para que investigue la conducta de los servidores públicos que han establecido en Cajanal los procedimientos de respuesta examinados, que resultan abiertamente inconstitucionales y lesionan derechos fundamentales.

IV. 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.- CONFIRMAR los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, por las razones expuestas en esta providencia. En consecuencia, 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 de sustitución pensional formulada por el abogado Francisco Guillermo Monsalve Estrada, en representación de Clara Inés, Miguel Angel y Samuel Monsalve Barreneche.

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