

DERECHO DE PETICION-Reglas jurisprudenciales/DERECHO DE PETICION-Requisitos de la respuesta/DERECHO DE PETICION-Extremos fácticos en los que se funda la tutela

Los extremos fácticos en los cuales se funda la tutela del derecho de petición -que deben estar claramente demostrados son, de una parte la solicitud, con fecha cierta de presentación ante la autoridad a la cual se dirige, y de otra, el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya comunicado al solicitante. En el presente caso, la omisión de la entidad accionada en allegar la respuesta a la petición presentada por el accionante, no permite que se verifique la existencia de uno de los extremos fácticos necesarios para el amparo del derecho de petición.

Referencia: expediente T-1151466

Acción de tutela presentada por Humberto García Torres, contra el Instituto de los Seguros Sociales de Madrid Cundinamarca.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO.

Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá D.C., el día trece (13) de junio de 2005, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Humberto García Torres, en contra del Instituto de los Seguros Sociales de Madrid Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES.

El día veintisiete (27) de mayo de 2005, el señor Humberto García Torres instauró acción de tutela en contra del Instituto de los Seguros Sociales, por que consideró que dicha entidad violó su derecho de petición, al no dar respuesta a una solicitud presentada por él, el día veintiocho (28) de abril del año en curso.

A-Hechos de la demanda.

1- El accionante manifiesta, que con el objeto de que la Junta Nacional de Invalidez complementara una valoración médica, elevó una petición al Instituto de los Seguros Sociales de Madrid Cundinamarca, con el fin de que le enviaran copias de su historia clínica correspondiente a los años de 1998 y 1999, a lo cual el día veintiséis (26) de mayo del mismo año la entidad demandada le informó que le entregaría copias de la historia clínica existente, pero no la correspondiente a dichos períodos.

2- Señala el accionante, que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, el día veintidós (22) de abril del año en curso hizo la misma solicitud al Instituto de los Seguros Sociales y a la fecha de presentación de la tutela no había recibido respuesta alguna.

1- Copia del escrito contentivo del derecho de petición presentado por el demandante, el veintiocho (28) de abril de 2005.

2- Copia de la solicitud de la historia clínica del demandante, correspondiente a los años de 1998 y 1999, realizada por la Junta Nacional de Calificación, el día veintidós (22) de abril de 2005.

3- Copia de la respuesta del Instituto de los Seguros Sociales, al Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá.

C-Respuesta del Instituto de los Seguros Sociales

En escrito dirigido al Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá el tres (3) de junio del presente año, el Instituto de los Seguros Sociales solicitó desestimar la presente acción de tutela, por cuanto afirma, la petición presentada por el accionante fue resuelta el dos (2) de junio del año en curso.

No allega copia de la mencionada respuesta.

D- Fallos objeto de revisión

Sentencia de Unica instancia.

El Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del trece (13) de junio de 2005, decidió negar la tutela al demandante, pues consideró que el hecho que generó la presente acción de tutela se encuentra superado, por cuanto el Instituto de los Seguros Sociales respondió la petición el día dos (2) de junio de 2005.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar, si el Instituto de los Seguros Sociales de Madrid Cundinamarca, le vulneró el derecho de petición al demandante, al no dar respuesta a la petición de expedición de copias de su historia clínica correspondiente a los años de 1998 y 1999.

Reiteración de Jurisprudencia

La Carta Política consagró el derecho de petición en el artículo 23, como derecho fundamental y al mismo tiempo dispuso su aplicación inmediata en el artículo 851.

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones se ha ocupado ampliamente acerca del contenido, ejercicio y alcance del derecho de petición², además de confirmar su carácter de derecho constitucional fundamental³.

Dicho precepto constitucional faculta a toda persona a “presentar peticiones respetuosas ante las autoridades” – o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley –, y, principalmente, “a obtener pronta resolución”. Consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada.⁴

De conformidad con la doctrina constitucional en la materia, esa respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible⁵, pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución. Como reiteradamente lo ha sostenido ésta Corporación,

“La efectividad del derecho de petición y su valor axiológico se deriva justamente del hecho de que el ruego debe ser resuelto con la mayor celeridad posible. Naturalmente, esta prerrogativa no permite obligar a las entidades públicas ni particulares a resolver favorablemente las peticiones que les sometan los ciudadanos, por cuanto la norma superior se limita a señalar que, como consecuencia del mismo, surge el derecho a “obtener pronta resolución”, lo cual no implica que ésta necesariamente tenga que resultar de conformidad con los intereses del peticionario.

(...), la llamada “pronta resolución” exige el deber por parte de las autoridades administrativas de pronunciarse respecto de la solicitud impetrada. Se trata de una obligación de hacer, en cabeza de la autoridad pública, que requiere del movimiento del aparato estatal con el fin de resolver la petición ya sea favorable o desfavorablemente en relación con las pretensiones del actor y evitar así una parálisis en el desempeño de la función pública y su relación con la sociedad”.⁶

La Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia⁷:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del

derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de

1997 y T-457 de 1994.”⁸

En la sentencia T-1006 de 2001,⁹ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.¹¹

En la definición de un plazo razonable para dar respuesta al peticionario, la Corte Constitucional ha acudido a la regulación vigente sobre la materia. Según esa regulación, el ejercicio del derecho de petición está sometido a los principios de economía, imparcialidad, contradicción, eficacia y, sobretodo, publicidad y celeridad. (artículo 3, Código Contencioso Administrativo).

Los anteriores criterios tienen como fundamento los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición. Así lo señaló la Corte:

“Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario¹²; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea¹³ (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta¹⁴”¹⁵

Respecto a la carga de la prueba por parte de las partes involucradas en el derecho de petición, para demostrar la presentación de la petición por un lado y la respuesta de la entidad demandada, por el otro, la Sentencia T-1160 A de 2001 (M.P Manuel José Cepeda Espinosa) señaló lo siguiente:

La carga de la prueba en uno y otro momento del análisis corresponde a las partes enfrentadas: debe el solicitante aportar prueba en el sentido de que elevó la petición y de la fecha en la cual lo hizo, y la autoridad, por su parte, debe probar que respondió oportunamente. La prueba de la petición y de su fecha traslada a la entidad demandada la carga procesal de demostrar, para defenderse, que, al contrario de lo afirmado por el actor,

la petición sí fue contestada, resolviendo de fondo y oportunamente. Pero si ante el juez no ha sido probada la presentación de la solicitud, mal puede ser condenada la autoridad destinataria de la misma, pues procesalmente no existe el presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, estaba en la obligación constitucional de responder.

En el presente caso, la omisión de la entidad accionada en allegar la respuesta a la petición presentada por el accionante, no permite que se verifique la existencia de uno de los extremos fácticos necesarios para el amparo del derecho de petición.

Los extremos fácticos en los cuales se funda la tutela del derecho de petición -que deben estar claramente demostrados son, de una parte la solicitud, con fecha cierta de presentación ante la autoridad a la cual se dirige, y de otra, el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya comunicado al solicitante.

Caso concreto

En el presente caso, el demandante consideró que el Instituto de los Seguros Sociales de Madrid Cundinamarca, le vulneró su derecho de petición, por cuanto mediante escrito del veintiocho (28) de abril del año en curso, le solicitó la expedición de copias de la historia clínica, correspondiente a los años de 1998 y 1999, con el fin de presentarla a la Junta Nacional de Calificaciones de Invalidez, y hasta la fecha de presentación de la tutela, objeto de revisión, (27 de mayo del mismo año) no había recibido respuesta alguna.

Aunque la entidad demandada manifestó en el escrito enviado al Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá, que había dado respuesta a la petición del demandante el día 2 de junio de 2005, no demostró ese hecho, razón por la cual esta Sala de Revisión revocará el fallo del Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá D.C y ordenará al Instituto de los Seguros Sociales, dar respuesta al demandante. No cabe duda entonces, sobre la vulneración del derecho de petición del actor por parte del Instituto de los Seguros Sociales, al no dar respuesta dentro del término legal a su petición.

En consecuencia, esta Sala revocará el fallo del Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá D.C, y ordenará al Instituto de los Seguros Sociales de Madrid Cundinamarca, dar respuesta a la petición del accionante.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta 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 Civil del Circuito de Bogotá D.C., el día trece (13) de junio de 2005, en la acción de tutela instaurada por el señor Humberto García Torres en contra del Instituto de los Seguros Sociales y en su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental de petición al accionante.

Segundo.- ORDENAR al Instituto de los Seguros Sociales de Madrid Cundinamarca, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, de respuesta a la petición del señor Humberto García Torres.

Tercero. LIBRESE, por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El artículo 85 de la Constitución Política determina: “Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40”.

2 Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-12/92, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-419/92, MP: Simón Rodríguez Rodríguez; T-172/93, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-306/93, MP: Hernando Herrera Vergara; T-335/93, MP: Jorge Arango Mejía; T-571/93, MP: Fabio Morón Díaz; T-279/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-414/95, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-529/95, MP: Fabio Morón Díaz; T-604/95, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-614/95, MP: Fabio Morón Díaz; SU-166/99, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-307/99, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-079/01, MP: Fabio Morón Díaz; T-116/01, MP(E): Martha Victoria Sáchica Méndez; T-129/01, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-396/01, MP: Alvaro Tafur Galvis; T-418/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-463/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-537/01, MP: Alvaro Tafur Galvis; T-565/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra y T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-481/92, MP: Jaime Sanin Greiffenstein; T-159/93, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-056/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-076/95, MP: Jorge Arango Mejía; T-275/97, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-1422/00, MP: Fabio Morón Díaz, entre otras.

4 Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-481/92, MP: Jaime Sanín Greiffenstein. La Corte tuteló los derechos del actor quien instauró acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, pues a pesar de haber cumplido con los pasos para el reconocimiento de una pensión por invalidez, la administración no le había respondido luego de más de tres años. T-076/95, MP: Jorge Arango Mejía. El actor presentó el 1o. de marzo de 1994 la documentación necesaria para que la Caja de Previsión Social de Santafé de Bogotá le reconociera la pensión de invalidez, como consecuencia de una afección cardíaca que le disminuyó su capacidad laboral en un 76% a 80%, según dictamen médico. A la fecha de presentación de la acción de tutela, agosto 31 de 1994, la entidad acusada no había dado ninguna respuesta al actor. T-491/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. En este fallo la Corte Constitucional encontró que la negativa del I.S.S. de reconocer al actor la pensión de jubilación por la no emisión del bono pensional por parte de la entidad competente, vulneraba los derechos del accionante, en especial el derecho de petición y eventualmente el derecho a la pensión de jubilación en su calidad de componente del derecho al trabajo.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-481/92, MP: Jaime Sanín Greiffenstein.

6 Corte Constitucional, Sentencia T-159/93, MP: Vladimiro Naranjo Mesa. El actor interpuso acción de tutela a nombre de su hijo, quien había perdido el 100% de su capacidad laboral con el fin de que se le protegiera el derecho fundamental de petición y en consecuencia se le reconociera y pagara la pensión de invalidez a que tenía derecho. No obstante, luego de más de dos años de presentada la solicitud, la demandada no había respondido.

7 Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

8 Corte Constitucional, Sentencia T-377/00, MP: Alejandro Martínez Caballero.

9 Corte Constitucional, Sentencia T-1006/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Corte Constitucional, Sentencia 219/01, M.P. Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476/01, MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “[las respuestas simplemente formales o evasivas]... 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...”

11 Corte Constitucional, Sentencia 249/01, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

12 Sentencias T-1160A/01, T-581/03.

13 Sentencia T-220/94.

14 Sentencia T-669/03.

15 Cfr. Sentencia T-259/04.