

T-103-95

Sentencia No. T-103/95

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

No es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela. El silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta. Ese eventual uso de los recursos por la vía gubernativa no impide la acción de tutela, pues ellos no constituyen medio de defensa judicial ante la violación y por cuanto, además, tienen un objeto distinto al de aquella, que es la protección del derecho.

DERECHO DE PETICION-Vulneración

Aunque haya operado el silencio administrativo negativo que permite a los interesados demandar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa los actos factos o presuntos, es claro que se vulneró y se sigue vulnerando -en tanto el Instituto de los Seguros Sociales se abstenga de resolver los recursos interpuestos- el derecho fundamental de petición.

REF.: EXPEDIENTE No. T - 54.890

PETICIONARIO: Jose Arturo Sosa contra el Instituto de los Seguros Sociales.

PROCEDENCIA: Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

TEMA: Derecho de Petición y Silencio Administrativo.

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, Marzo trece (13) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ Y EL CONJUEZ JAIME BETANCUR CUARTAS, a revisar los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el día 26 de octubre de 1994 y por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia el día 17 de noviembre de 1994, en el proceso de tutela de la referencia.

El negocio llegó al conocimiento de la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, pero, ante el impedimento del anterior ponente, Magistrado HERNANDO HERRERA VERGARA, el cual fue aceptado por auto de 2 de marzo del presente año, ha pasado el expediente al Magistrado ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO y se sorteó el Conjuez para integrar la presente Sala de Revisión.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Primera de Selección de la Corte, escogió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

I. INFORMACION PRELIMINAR.

El ciudadano José Arturo Sosa acude a la acción de tutela con el fin de que se le protejan en forma inmediata sus derechos constitucionales fundamentales de petición e información, los cuales a su juicio están siendo vulnerados por el Instituto de Seguros Sociales, al no resolverle los recursos de reposición y de apelación que formuló contra la Resolución No. 0006905.

El accionante fundamenta su solicitud en los siguientes

H E C H O S :

Afirma que laboró con la Empresa “Gaseosas Boyacá” desde el 10 de abril de 1959 hasta el 30 de junio de 1993, cuando le fue aceptada la renuncia que presentó con el objeto de comenzar a disfrutar de la pensión de jubilación que había solicitado al Instituto de los Seguros Sociales desde el 17 de mayo del mismo año.

Indica que mediante Resolución No. 0006905 de octubre 19 de 1993, le fue reconocida la pensión por vejez a partir del 10 de octubre de ese año.

Sin embargo, considera que quedó pendiente el reconocimiento de las mesadas correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre, durante los cuales no recibió salario alguno por parte de la Empresa por la aceptación su renuncia y la iniciación del trámite de la pensión.

Ante esto, señala que el 19 de noviembre de 1993 interpuso ante la Comisión de Prestaciones del Instituto de los Seguros Sociales, recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la citada resolución, los cuales aún no han sido resueltos. Manifiesta que tan sólo recibió la información según la cual en el expediente no aparecían ni los recursos ni sus documentos.

Con fundamento en los anteriores hechos, solicita que se ordene al Instituto de los Seguros Sociales se le de información acerca del trámite y el resultado del recurso que en forma legal y oportuna presentó contra la citada resolución.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

A. Sentencia del Tribunal Superior de Bogotá.

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia de 26 de octubre de 1994 resolvió negar la tutela de los derechos invocados por el accionante, con fundamento en que operó el fenómeno del silencio administrativo negativo y que por lo tanto para la defensa de sus derechos dispone de las acciones pertinentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sustenta su decisión en que:

“no puede confundirse la petición con los recursos interpuestos contra el acto administrativo que la resuelve, pues la falta de decisión de tales recursos configura el llamado ‘Silencio Administrativo Negativo’, quedando sólo la responsabilidad que pudiere caber a la autoridad respectiva por la ocurrencia de aquel silencio administrativo negativo, y la facultad de resolver mientras no se haya acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (60

C.C.A), que por esa misma razón, es decir por ser facultativa en esta etapa la vía gubernativa, no se puede imponer mediante tutela la obligación de resolver ante el efecto que produce el silencio administrativo como se explicó atrás.”

B. Impugnación.

El accionante formula impugnación contra la sentencia de primera instancia, por cuanto considera que en la decisión del Tribunal se confundió el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución con el silencio negativo de que trata el Código Contencioso Administrativo. Señala que en reiteradas oportunidades la jurisprudencia ha indicado que el hecho de transcurrir el término para que la administración suministre respuesta a las solicitudes de los administrados, no la exime de la obligación de contestar.

C. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia mediante providencia del 17 de noviembre de 1994, resolvió confirmar la sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, al no advertir violación alguna del derecho de petición, ya que al interponer los recursos de reposición y apelación y haber transcurrido más de dos meses sin solución alguna, debe entenderse que le fueron negados.

Al respecto sostuvo dicha Corporación para sustentar su decisión, que:

“El silencio administrativo es precisamente la figura jurídica que la ley ha instituído para que el impugnante entienda que luego de transcurridos dos (2) meses, los recursos interpuestos han sido resueltos en forma adversa, con el objeto de que se de así por agotada la vía gubernativa y, en consecuencia, quede abierto el camino para demandar ante la jurisdicción competente.

Las consideraciones precedentes son suficientes para confirmar la decisión impugnada.”

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La competencia.

Es competente esta Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia

en relación con los fallos dictados por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá y por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Breve Justificación para revocar la sentencia que se revisa.

2.1 Del problema jurídico.

En el asunto sometido a revisión, el accionante interpuso ante la Comisión de Prestaciones del Instituto de Seguros Sociales, los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. 0006905 de 1993 que le reconoció la pensión por vejez a partir del 10 de octubre de 1993, por considerar que se había omitido el reconocimiento de las mesadas correspondientes a los meses de julio a septiembre del mismo año.

Dichos recursos fueron presentados el 19 de noviembre de 1993 ante la Comisión de Prestaciones del Instituto de los Seguros Sociales, y a pesar de que en repetidas ocasiones ha acudido a esa entidad a solicitar la respuesta a su petición, no le han dado razón alguna al respecto, por lo que acude a la tutela como el mecanismo idóneo para la protección de su derecho de petición, consagrado en el artículo 23 constitucional.

2.2. Del amparo del derecho de petición mediante la acción de tutela a pesar de la existencia del silencio administrativo negativo.

a) Del derecho de petición.

Ha expresado en forma reiterada esta Corporación¹ que el derecho de petición constituye un derecho constitucional fundamental susceptible de ser tutelado, y que el mismo carecería de efectividad² si se tradujera sólo en la presentación de la petición. Por el contrario, lo que le otorga efectividad al derecho es que la petición debe ser contestada en forma rápida y oportuna a quien la formula. Sobre el particular, se ha indicado que³ :

“De su texto se deducen los límites y alcances del derecho: una vez formulada la petición, de manera respetuosa, cualquiera que sea el motivo de la misma, bien sea particular o general, el ciudadano adquiere el derecho a obtener pronta resolución.

Puede afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si sólo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente. De nada serviría el derecho de petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución. Desde luego, no puede tomarse como parte del derecho de petición una prerrogativa que lleve forzosamente a que la administración defina de manera favorable las pretensiones del solicitante.

Por tanto, es una obligación inexcusable de la administración resolver prontamente las peticiones presentadas por los ciudadanos, lo cual no significa una respuesta favorable perentoriamente. Pero en cambio, puede afirmarse que su pronta resolución hace verdaderamente efectivo el derecho de petición”.

b) El derecho de petición y el silencio administrativo negativo.

El asunto que ocupa la atención de la Sala, gira en torno a la operancia del llamado “Silencio Administrativo”. Coincidén los jueces de instancia en afirmar que en este proceso no procede el amparo del derecho de petición por vía de la tutela, por cuanto ha operado el silencio administrativo negativo, el cual deja al accionante abierta la posibilidad de acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en procura de la efectividad y logro de sus pretensiones.

Frente a este punto, estima indispensable la Sala reiterar la jurisprudencia de la Corte⁴ según la cual la operancia del silencio administrativo no exime a la administración de la obligación de decidir las peticiones que en forma respetuosa le sean formuladas y que por lo tanto, no es admisible la tesis que en este caso exponen los jueces de instancia, según la cual esta figura constituye un medio de defensa judicial que hace improcedente la tutela del derecho fundamental de petición.

Al respecto, procede hacer referencia a la sentencia No. T-315 de 1993, Ponente HERNANDO HERRERA VERGARA, según la cual:

“conviene destacar que reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la operancia de la figura conocida como “silencio administrativo” en modo alguno satisface la efectividad del derecho de petición. La ya referida sentencia No T-426 de 1992, sobre el

particular deja en claro que, “la posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes que conlleva la configuración del fenómeno del silencio administrativo (arts 40 a 42 código contencioso administrativo) no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición”.

En el mismo sentido, se ha expresado⁵ que:

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

.....

En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta.

En el campo del asunto que principalmente importa a los fines de este proceso, el silencio administrativo es la mejor demostración de que se ha conculado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela” (negrillas y subrayas fuera de texto).

Ahora bien, la omisión en que incurre la autoridad al no responder las peticiones con la necesaria prontitud es de por sí una violación del derecho y acarrea la consiguiente responsabilidad disciplinaria. Aunque ello genera, por otra parte, la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo -que se concreta en un acto ficto o presunto demandable ante la jurisdicción- no por eso queda relevada la administración del deber que se le impone de resolver la solicitud.

Así lo dispone el artículo 40, inciso 2º, del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, haciendo la salvedad del caso en que el interesado hubiere hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto ficto.

Observa la Corte, sin embargo, que ese eventual uso de los recursos por la vía gubernativa

no impide la acción de tutela, pues ellos no constituyen medio de defensa judicial ante la violación y por cuanto, además, tienen un objeto distinto al de aquella, que es la protección del derecho.

De acuerdo con lo manifestado, la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. De ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.

2.3 De la tutela del derecho de petición del accionante en el caso concreto.

De conformidad con la jurisprudencia transcrita y las consideraciones precedentes, aunque haya operado el silencio administrativo negativo que permite a los interesados demandar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa los actos fictos o presuntos, es claro que se vulneró y se sigue vulnerando -en tanto el Instituto de los Seguros Sociales se abstenga de resolver los recursos interpuestos- el derecho fundamental de petición garantizado a toda persona por el artículo 23 de la Constitución Política.

En razón a lo anterior, estima esta Sala de Revisión que en el asunto que se examina se ha producido un desconocimiento del derecho de petición del accionante por parte del Instituto de los Seguros Sociales, por cuanto ha transcurrido más de un año y tres meses desde que el señor JOSE ARTURO SOSSA interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución No. 0006905 de octubre 19 de 1993 emanada de esa entidad, sin que hasta la fecha se hayan resuelto o se conozca respuesta alguna sobre el particular.

Reiterese que el derecho de petición queda satisfecho con la resolución oportuna de la administración, sea ella favorable o desfavorable a las pretensiones del peticionario.

En tal virtud, la Sala ordenará al INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES, para que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, resuelva acerca de los recursos de reposición y en subsidio de apelación interpuestos por el accionante contra la Resolución No. 0006905 de octubre 19 de 1993.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, obrando en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 17 de noviembre de 1994, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, y en su lugar conceder la tutela del derecho de petición del señor JOSE ARTURO SOSSA.

SEGUNDO. ORDENAR al Instituto de los Seguros Sociales para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, resuelva el recurso de reposición y en subsidio el de apelación formulado contra la Resolución No. 0006905 de octubre 19 de 1993, emanada de esa entidad, si para la fecha de la misma aún no se ha producido dicha decisión.

TERCERO. LIBRENSE por la Secretaría General de la Corte Constitucional las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

Conjuez Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

¹ Cfr. Corte Constitucional Sentencias Nos. T-464/92. MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-473/92, MP. Dr. Ciro Angarita Baron; T-495/92 Dr. Ciro Angarita Barón y T-010/93 MP. Dr.

Jaime Sanín Greiffenstein.

2 Cfr. Corte Constitucional Sentencias T-315, T-262 y T-263 de 1993 entre otras.

3 Cfr. Corte Constitucional sentencia T-119/93.

4 Cfr. Corte Constitucional Sentencias T-243/93; T-262/93; T-263/93; T-264/93; T-315 /93; T-355/93; T-253/93; T-385/93; T-387/93; T-476/93; T-184/94; T-279/94 entre otras.

5 Cfr. Corte Constitucional Sentencia T-242/93.