

Sentencia T-1076/01

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Deber de resolver la solicitud/SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-No subsana violación del derecho de petición

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Resolución oportuna de recursos

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Resolución oportuna de recurso de apelación

SERVIDOR PUBLICO-Falta disciplinaria por no resolución oportuna de peticiones

Referencia: expediente T-475053

Acción de tutela instaurada por María del Socorro Martínez Genes contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., a los once (11) días del mes de octubre del año dos mil uno (2001).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRAN SIERRA, MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAUJO RENTERIA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Treinta y Cinco Penal del Circuito de Bogotá, en la acción de tutela promovida por María del Socorro Martínez Genes contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL -.

I. ANTECEDENTES.

La señora María del Socorro Martínez Genes, actuando a través de apoderado judicial incoó la presente acción de tutela contra el Director General de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL -, por considerar violado su derecho fundamental de petición.

Manifiesta la accionante que mediante escrito radicado el nueve (9) de octubre de 2000 en dicha entidad, solicitó la revisión y reliquidación de su pensión de jubilación. El día 18 de enero de 2001, interpuso el recurso de apelación contra el silencio administrativo negativo, conforme lo establece el artículo 40 del C. C. A., por cuanto había transcurrido más de dos (2) meses sin que la administración se hubiera pronunciado sobre el particular.

Señala que mediante información verbal CAJANAL le comunicó que su expediente se encuentra en turno de estudio, es decir, que no había pronunciamiento alguno por parte del Director General de CAJANAL, a pesar de haber transcurrido varios meses desde la fecha de radicación de los documentos.

En vista de lo anterior, la tutelante solicitó el amparo de su derecho de petición, y pidió se ordenara al Director General de CAJANAL que resolviera el derecho de petición en cuestión. Agrega que de ser reconocida la prestación reclamada, se proceda de inmediato a la inclusión en nómina y el pago de las diferencias de mesadas atrasadas junto con su respectivo reajuste.

Notificada CAJANAL sobre el trámite de esta tutela, dicha entidad no suministró ninguna información al respecto.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISION.

El Juzgado Treinta y Cinco Penal del Circuito de Bogotá, negó la tutela en mención. Consideró el juez de instancia que frente a la situación fáctica, al no darse respuesta al recurso de apelación interpuesto, operó el silencio administrativo negativo.

En su providencia el a quo consideró:

“..., ha de precisarse al respecto que la interposición del recurso de apelación no puede equipararse con el derecho de petición aquí invocado como lo cree entender el apoderado de

la accionante, pues éste consiste en presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener pronta resolución; en cambio aquél, el de litigar en causa propia o ajena comporta circunstancias muy disímiles, cual es el acceso a la administración de justicia donde en efecto si no se está de acuerdo con las determinaciones adoptadas se tiene el derecho de interponer los recursos respectivos.”

Igualmente manifestó el juez, que el actor contaba con otra vía judicial de la cual no había hecho uso aún, pues en estos eventos la tutela no es el mecanismo alternativo o sustituto, pues de lo contrario, entraría a usurpar competencias que le corresponde a otras instancias. Además, en jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, se ha señalado que la acción de tutela resulta improcedente en casos como el actual, pues “el presuntamente afectado está respaldado por la vía administrativa de la cual debe de hacer uso de manera íntegra, antes de proceder a instaurar acción de tutela.”

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia.

Esta Sala es competente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el fallo de tutela en referencia.

2. El silencio administrativo negativo no subsana violación del derecho de petición.

Reiteradamente esta Corporación ha considerado en su jurisprudencia, que la ocurrencia del silencio administrativo no “resuelve” el derecho de petición, sino que por el contrario, es la prueba más clara de la vulneración de dicho derecho fundamental. Es estos casos, el juez constitucional debe proteger el derecho en cuestión, ordenando para ello, que la autoridad morosa resuelva sobre el fondo de la petición desatendida en un plazo perentorio.¹

En efecto, el recorrido de tal jurisprudencia ha sido el siguiente:

Sentencia T-242 de 19932, dijo la Corte:

“...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo,

lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero 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.

“De acuerdo con lo atrás expuesto, no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.).

“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.

“Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración -que precisamente no se ha producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario-, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el interesado quede expósito -en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad-, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

“La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido.

“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 conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela”

En sentencia T-1239/00 M. P. Dr. Fabio Morón Díaz y con ocasión de una situación similar a la que originó la presente tutela, esta Corte señaló lo siguiente:

“... esta Sala no encuentra razonable que transcurridos cuatro (4) meses desde la fecha en que se presentó el recurso y la fecha de presentación de la presente acción, la entidad demandada no haya resuelto el recurso de apelación, toda vez que se ha dejado transcurrir todo el término de que disponía la administración para resolver sin pronunciamiento alguno, resultando evidente que con su conducta dilatoria ha vulnerado el derecho fundamental de petición consagrado en nuestra Carta Magna.

“Como claramente lo señala el art. 60 del C.C.A., el que haya transcurrido el término para que opere el silencio administrativo en este caso negativo, no libera a la administración de la obligación de resolver, mientras no se haya iniciado la acción Contenciosa, como tampoco éste hecho la exime de la correspondiente responsabilidad disciplinaria que se genera con su omisión.

“ (...).

“En múltiples ocasiones ésta Corporación ha señalado que la interposición de los recursos

para agotar la vía gubernativa previstos en la ley, constituyen ejercicio del derecho de petición y presuponen el deber para la administración de resolverlos dentro del término previsto para ello. La ocurrencia del silencio administrativo no exime del deber de responder, persistiendo la vulneración al derecho de petición por la omisión o retardo en su resolución.

“Al respecto, ésta Corporación se pronunció sobre asunto similar al presente, entre otras, mediante sentencia T-734/99, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, en los siguientes términos:

“(…).

‘Visto lo anterior, esta Corporación ha señalado³ que la autoridad administrativa argumentando el silencio administrativo negativo, no puede abstenerse de dar respuesta, pues con dicha conducta vulnera el núcleo esencial del derecho de petición, el cual debe originar una respuesta clara, pronta y sustancial con relación a lo solicitado. La Corte ha manifestado de manera reiterada que el silencio es la principal prueba de la evidente violación del derecho fundamental de petición⁴.’ (Negrilla y subraya fuera del texto original).

La anterior posición sigue reiterándose actualmente, al considerarse que la no resolución oportuna de los recursos interpuestos en la vía gubernativa, es una flagrante violación al derecho de petición.⁷

Considera esta Sala, que el silencio administrativo negativo no agota el derecho de petición, el cual constitucionalmente se ha entendido como la posibilidad que tienen los administrados de recibir una respuesta eficaz y oportuna a las pretensiones contenidas en una petición. En otras palabras, el silencio administrativo, se presenta como una garantía en favor del administrado, quien ve agotado el trámite de la vía gubernativa con la ocurrencia de éste, pudiéndose en consecuencia iniciar las acciones judiciales del caso. Pero ello, no puede entenderse como una manera de “resolver” el derecho fundamental de petición.

Así mismo, en sentencia T-788 de 2001, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, se dijo lo siguiente:

“El silencio administrativo negativo no protege el derecho de petición, y por tanto su ocurrencia hace procedente la acción de tutela. El silencio administrativo es un acto ficto

cuya ocurrencia tiene como finalidad legitimar a la persona para que pueda accionar judicialmente, pues precisamente lo que demuestra es la inexistencia de una respuesta por parte de la administración y la violación del derecho de petición. Por tanto, no puede afirmarse que sea un medio de defensa judicial idóneo que excluya la acción de tutela, en tanto que el silencio administrativo negativo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

En el presente caso, la accionante tenía más de siete (7) meses de haber solicitado la revisión y reliquidación de su pensión y cerca de cinco (5) meses de haber interpuesto el correspondiente recursos de apelación, peticiones a las cuales no se les ha dado respuesta alguna por parte de la entidad accionada.

El silencio asumido por parte de CAJANAL, incluso ante el requerimiento hecho por el juez de instancia de esta tutela a fin de que hiciera algún pronunciamiento, demuestra no sólo un total desconocimiento de los principios que deben regir todas las actuaciones de la administración, sino también, el desdén por los derechos fundamentales de los administrados que deben acudir a sus dependencias y que, como en el presente caso no obtienen respuesta.

Así, esta Sala de Revisión aplicará la reiterada jurisprudencia que sobre el tema ha señalado, que si bien los recursos por la vía gubernativa tienen un alcance concreto, una finalidad muy definida y unos plazos para su interposición, estos responden a una conducta inicial adelantada por los administrados, cual es hacer uso de su derecho fundamental de petición, previsto en el artículo 23 de la Carta Política. Por ello, tramitar tardíamente o no resolver tales recursos constituye vulneración flagrante del derecho de petición.⁸

Se reiteran así, las sentencias T-242 de 1993, T-304 de 1994, T-1239 de 2000, T-487, T-539, T-788 y T-911 de 2001 de la Corte Constitucional, que han venido dando aplicación a los criterios hoy nuevamente ratificadas en esta decisión, en relación con la violación del derecho de petición.

Esta Sala de Revisión procederá a tutelar el derecho fundamental de petición, y se ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL -, dar respuesta a la petición de la señora Martínez Genes, en un término de cuarenta y ocho horas, en uno u otro sentido, es decir,

resolviendo favorable o desfavorablemente el recurso de apelación por ella interpuesto.

Como en otros casos, esta Sala considera que presuntamente se ha incurrido en falta disciplinaria por los servidores públicos de la demandada, al tenor de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 41 de la ley 200 de 1995 Código Unico Disciplinario que contempla dentro de las prohibiciones para los servidores públicos: “Omitir y retardar o no suministrar oportunamente respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares...”.

Por lo anterior, la Corte dará traslado a las autoridades competentes para que investiguen las posibles faltas disciplinarias con motivo del trámite y resolución tanto de la petición inicial presentada por la actora, como de los recurso interpuestos.

IV. REVISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo proferido el 29 de mayo de 2001 por el Juzgado Treinta y Cinco Penal del Circuito de Bogotá. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora María del Socorro Martínez Genes.

Segundo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL -, si aún no lo ha hecho, para que en el término de cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de la presente sentencia, resuelva, en uno u otro sentido, el recurso de apelación interpuesto por la señora María del Socorro Martínez Genes.

Tercero.- Por Secretaría General, COMPULSAR copias de esta sentencia y del expediente respectivo a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia y de conformidad con la parte motiva de este proveído.

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.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado Ponente

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver sentencia T-188 de 1997 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

2 Reiterado en sentencias recientes T-369, T-294 y T-663 de 1997, y T-011, T-021 y T-291 de 1998.

3 Sentencias T-011 de 1998, T-663, T-369, T-069 de 1997, T-148 de 1996, T-213 de 1996, T-241 de 1996, T-700 de 1996.

4 Cfr. Sentencias T-242 de 1993 y T-369 de 1997

5 El artículo 60 del Código Contencioso Administrativo dice lo siguiente:

“Silencio administrativo. Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o de apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

“El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

“La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1° no exime a la autoridad de responsabilidad ; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.”

6 Ver sentencia T-528 de 1998. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

7 Ver sentencia T-763 de 2001, M. P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra

8 Ver sentencia T-021 de 1998. M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.