

Sentencia T-1091/01

SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO-Recursos por vía gubernativa/SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia de tutela

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general sobre controversias laborales

JUEZ DE TUTELA-Derechos no invocados/DERECHO DE PETICION-Protección

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-473350

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., a los dieciséis (16) días del mes de octubre de dos mil uno (2001).

La Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALVARO TAFUR GALVIS, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Barranquilla, para decidir la acción de tutela instaurada por Victoria Eugenia Torrenegra de Torrenegra contra el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Atlántico-

I. ANTECEDENTES.

Manifiesta la accionante, a través de apoderado, que el 6 de febrero de 2000 falleció su cónyuge, registrando a la fecha del fallecimiento, 773 semanas de cotización al Instituto de Seguros Sociales las cuales corresponden a más de 15 años continuos. Que el 6 de abril de 2000, procedió a solicitar la pensión de sobrevivientes del señor Nicolás Torrenegra Domínguez ante la entidad accionada, la cual, el 3 de noviembre del mismo año le notifica la

resolución No. 002886 de 2000 por medio de la cual niega la precitada prestación de conformidad de conformidad con los artículos 46, 47 y 49 de la Ley 100 de 1993. Inconforme con tal decisión, por desconocer -en su parecer- sus derechos adquiridos según el artículo 36 de la misma ley, interpone el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la resolución en cita, sin que a la fecha de presentación de la acción de tutela, hayan sido resueltos por la autoridad competente.

Por lo anterior, solicita al juez de tutela que ordene la suspensión o revocatoria de la Resolución No.002886 de 2000 y, en consecuencia se obligue al I.S.S. el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes adquirida por la señora Victoria Eugenia Torrenegra de Torrenegra en vigencia del régimen anterior y más favorable.

Por su parte, ya vencido el término otorgado por el juez de tutela en su requerimiento, la entidad accionada mediante oficio del 11 de mayo de 2001 suscrito por el jefe de atención al pensionado solicitó “remitir con destino a esta Gerencia traslado del trámite de tutela, por cuanto de la información contenida en oficio de la referencia no ha sido posible ubicar información.”

II. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS AL EXPEDIENTE.

* Fotocopia del certificado de defunción del señor Nicolás Torrenegra Domínguez (fl.4).

* Fotocopia de la Resolución No. 002886 de 2000 del Instituto de Seguros Sociales - Seccional Atlántico- por medio de la cual se niega la pensión de sobreviviente solicitada por fallecimiento del señor Nicolás Torrenegra Domínguez. (fl. 7)

* Fotocopia de escrito de interposición del recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución No. 002886 de 2000 (fl. 5,6)

* Fotocopia de la Partida de Matrimonio celebrado entre los señores Nicolás Torrenegra Domínguez y Victoria Eugenia Torrenegra Lasprilla el 27 de febrero de 1975, expedida en la Parroquia Santa Marta - Arquidiócesis de Barranquilla- (fl.10)

* Fotocopia del Comprobante de Inscripción de Matrimonio. (fl. 11)

III. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

En sentencia del 14 de mayo de 2001, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Barranquilla, negó el amparo tutelar.

Consideró que la finalidad de la actora al interponer la acción de tutela, cual es la de la suspensión de los efectos del acto administrativo acusado de vulnerar sus derechos fundamentales, ya ha sido alcanzada al interponer los recursos de reposición y en subsidio el de apelación por cuanto esto es precisamente lo que se presenta de conformidad con el artículo 55 del Código Contencioso Administrativo; razón suficiente para declarar que la acción carece de objeto. Por lo anterior, deberá la tutelante esperar que se emita decisión administrativa por parte del Instituto de Seguros Sociales, toda vez que no corresponde al juez de tutela declarar derechos y/o reconocer derechos litigiosos.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.1. Competencia.De conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y conforme a lo decidido por la Sala Siete de Selección, en providencia de 10 de julio de 2001, esta Corte es competente para revisar la decisión a que se hizo referencia.

2. Problema jurídico planteado.

Corresponde a esta Sala decidir si: 1. - procede por vía de tutela la suspensión de un acto administrativo acusado de vulnerar los derechos fundamentales de la accionante y respecto del cual aún no se han resuelto los recursos interpuestos. 2. - Es competente el juez de tutela para declarar y/o reconocer prestaciones sociales. 3. - Puede de oficio el juez de tutela amparar derechos fundamentales que se advierten vulnerados, ante la omisión del accionante en alegarlos.

3. Improcedencia de la acción de tutela para suspender los efectos de un acto administrativo, cuando contra el mismo se han interpuesto los recursos de la vía gubernativa que suspenden su cumplimiento hasta ser resueltos. Reiteración de jurisprudencia.

Es claro que si lo pretendido por el actor mediante la acción de tutela es la suspensión de los efectos de un acto administrativo que considera violatorio de sus derechos constitucionales fundamentales o una amenaza de los mismos, ésta no está llamada a prosperar cuando contra tal decisión administrativa se han interpuesto los recursos de reposición y/o apelación.

Lo anterior, por cuanto al tenor del artículo 55 del Código Contencioso Administrativo, ha de imponerse la suspensión de los actos administrativos recurridos hasta tanto no se decidan los recursos de la vía gubernativa. Sólo en casos excepcionales, el efecto que ordena la ley es el devolutivo, de lo contrario, tendría que decirse que carece de objeto la tutela interpuesta con el único fin de suspender los efectos de una decisión administrativa, que de por sí, se encuentran suspendidos porque así lo ordena el efecto en que se conceden los recursos interpuestos.

Sobre el particular, en la Sentencia T-1483 de 20001 esta Corte sostuvo:

“Aplicados estos criterios, se observa por la Corte, que el artículo 55 del Código Contencioso Administrativo ordena que los recursos en la vía gubernativa se concedan en el efecto suspensivo. Ello significa, como es de sobra conocido, que el acto administrativo objeto de la impugnación con esos recursos, no puede surtir ningún efecto jurídico mientras la impugnación aludida este pendiente de decisión, ya sea por la propia autoridad que lo profirió, o por su superior jerárquico.

“Tanto es ello así, que el propio legislador, con la ostensible finalidad de proteger a las personas naturales o jurídicas de la arbitrariedad eventual de las autoridades administrativas, en forma perentoria dispuso que la ejecución de un acto administrativo que no se encuentre en firme, esto es, antes de resolver los recursos interpuestos, constituye grave falta disciplinaria del funcionario, calificada como mala conducta, sancionable con multas o con destitución, según lo dispuesto por el artículo 76-7 del Código Contencioso Administrativo.

“(…).

“En tales condiciones, en relación con un acto administrativo que se considere por el afectado vulnerador de sus derechos fundamentales, o que los amenaza en forma seria e inminente, tendría a su disposición uno de estos dos medios para su defensa: interponer contra ese acto los recursos de reposición y apelación por la vía gubernativa, o incoar la acción de tutela para perseguir, en los dos casos, que el acto que se dice abusivo o arbitrario no se ejecute definitivamente o, por lo menos que transitoriamente se suspenda su ejecución.

“Siendo ello así, si la acción de tutela es de carácter subsidiario y residual, habrá que concluir que si el presuntamente afectado interpuso contra un acto administrativo los recursos de reposición y apelación por la vía gubernativa, la regla general establecida por el artículo 55 del C.C.A., es la de la suspensión de los efectos del acto impugnado, mientras este pendiente la decisión sobre los recursos interpuestos, como ya se dijo; y, en tal virtud, en esa hipótesis la acción de tutela carecería de objeto, como quiera que la orden con que habría de culminar si efectivamente existiera vulneración de un derecho fundamental, sería la de cesación de los efectos del acto administrativo en cuestión, finalidad ya conseguida con la sola interposición de los recursos por la vía gubernativa. Es decir, que la orden del juez de tutela quedaría en el vacío, sin ningún efecto útil.

“2.4. De esta suerte, una interpretación sistemática y teleológica del artículo 9 del Decreto-ley 2591 de 1991 y los artículos 55 y 76 del Código Contencioso Administrativo, exige la armonización de estas disposiciones, por lo que, fluye entonces en consecuencia, que la autorización contenida en la primera de las disposiciones citadas, para hacer compatible la acción de tutela con los recursos que se exigen por la ley para agotar la vía gubernativa, ha de ser entendida en el sentido de que a ella puede legítimamente acudir en los casos excepcionales en que esos recursos no se conceden en el efecto suspensivo sino en el devolutivo conforme a la ley. Otra interpretación llevaría a concluir que el artículo 9 del Decreto-ley 2591 de 1991, derogó el artículo 55 del C.C.A, lo que no es cierto.

“Así mismo, resulta inaceptable el entendimiento del artículo 9 ibídem, en el sentido de que sería posible la interposición de la acción de tutela simultáneamente con la interposición de los recursos de reposición y apelación por la vía gubernativa, para precaver al recurrente de

la posible vulneración de su derecho si el acto administrativo impugnado es confirmado al decidir tales recursos pues, repugna al orden jurídico y a los principios del derecho administrativo y del derecho constitucional, que el ejercicio de la atribución por los funcionarios administrativos para decidir esos recursos pueda, con antelación considerarse por el juez de tutela como una amenaza, pues se repite, el ejercicio de la función administrativa por si solo no constituye amenaza de vulneración de ningún derecho. Al contrario, lo que el Estado presume no es la arbitrariedad ni el abuso de sus funcionarios, sino la legalidad y el acierto en sus decisiones.

“(...).

“4.5. Así las cosas, como conclusión obligada de lo expuesto, la acción de tutela que ahora se decide no puede concederse, por cuanto estando suspendidos los efectos del acto administrativo impugnado mediante recursos de reposición y apelación al momento de incoarse esta acción, ella carece de objeto, por una parte; y, por otra, al iniciarse esta acción de tutela no existía amenaza de vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la Corporación Club Los Lagartos, sino por el contrario, pendiente la decisión de los recursos por la vía gubernativa, precisamente estaba en marcha el mecanismo administrativo dispuesto por la ley para que la propia Administración tenga la oportunidad de pronunciarse sobre la legalidad y acierto de su acto inicial, sin que sea admisible suponer que el ejercicio de esta función se constituya en amenaza de vulneración del debido proceso, cuando precisamente forma parte de este.”

Descendiendo al caso sub iudice, aparece probado en el expediente que el 14 de noviembre de 2000 se interpusieron los recursos de reposición y en subsidio el de apelación², actuación que por disposición normativa, suspende los efectos del acto administrativo, lo cual ha de presumirse, pese a que no obra en la foliatura prueba del efecto en que los referidos fueron concedidos. Dado que estamos ante la revisión de un acto administrativo cuya efectividad se predica suspendida, observa esta Sala que en efecto, tal y como acertadamente lo estimara el a quo, la acción impetrada carece de objeto.

4. No es competente el juez de tutela para reconocer prestaciones laborales.

Acude a la tutela la demandante con la pretensión subsidiaria de reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la que dice tener derecho atendiendo al régimen anterior que le

es más favorable. Enuncia el derecho a la igualdad, al trabajo en condiciones dignas y justas con aplicación del principio de favorabilidad, el derecho a la salud, a la seguridad social, y otras normas del Código Sustantivo del Trabajo, que al ser inaplicadas hacen nugatorio su derecho a la pensión de sobreviviente, para la cual dice cumplir con los requisitos.

Deberá reiterarse en el asunto de la referencia, la doctrina constitucional establecida por la Corte Constitucional sobre la improcedencia de la acción respecto de pretensiones de orden puramente legal. Así, en la Sentencia T-1640 de 2003 se retomaron los criterios expuestos por esta Corporación en la T-301 de 1997, a saber:

“Las pretensiones de carácter laboral, cuando no se configuran las situaciones extremas que ameritan excepción, deben tener curso ordinario ante los tribunales, con arreglo a los procedimientos de esa misma naturaleza, lo cual implica, en términos del artículo 86 de la Constitución, que la acción de tutela es entonces improcedente, a no ser que se establezca la inminencia de un perjuicio irremediable, en cuyo caso sería aplicable la protección transitoria a quienes lo afrontan.”⁴

5. De la protección de derechos fundamentales no alegados por el actor. Del derecho de petición en la vía gubernativa: el silencio administrativo.

Relevante resulta para la Sala reiterar en el caso objeto de estudio, que si bien la actora, no invocó la protección de su derecho fundamental de petición, es deber del juez de tutela “verificar la veracidad de los hechos narrados, apreciar las pruebas y deducir la violación de los derechos fundamentales invocados, o de otros, que también requieren protección.”⁵ De esta manera, recientemente en la Sentencia T-684 de 2016 se dijo:

“Aunque el actor no mencionó el derecho de petición, de los hechos relatados y aceptados por la accionada queda claro que el actor también espera una respuesta de la Administración. Ha sostenido reiteradamente la Corte que dada la informalidad de la acción de tutela, cuando el actor no invoca expresamente la totalidad de los derechos vulnerados, el juez de tutela no solamente tiene la facultad sino la obligación de proteger todos los derechos que de conformidad con las pruebas aportadas dentro del proceso encuentre vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 14 del Decreto 2591 de 1991.”⁷

Se advierte en esta ocasión que existe una flagrante violación del derecho fundamental de petición, por cuanto a la fecha de interposición de la presente acción⁸ han transcurrido más de 5 meses sin que la entidad demandada haya resuelto los recursos interpuestos contra la Resolución No. 002886 de 2000.

En consecuencia, la Corte reiterará la doctrina constitucional que sostiene que: “el derecho de petición también es tutelable en la vía gubernativa cuando los recursos que se interponen contra un acto administrativo no sean decididos oportunamente.”⁹ Recientemente, esta misma Sala de Revisión en la Sentencia T-539 de 2001¹⁰, consideró:

“En este punto debe la Sala indicar que el que haya operado el silencio administrativo negativo no comporta la evacuación del derecho de petición, entendido como el derecho a recibir una respuesta eficaz y oportuna a las pretensiones contenidas en una petición. En otras palabras, la operancia del silencio administrativo, no puede entenderse como una manera de “resolver” el derecho fundamental de petición, sino que se presenta como una garantía en favor del administrado a fin de entender como agotado el trámite de la vía gubernativa, para dar paso a otras acciones jurídicas ya de orden judicial.”

Por lo anteriormente expuesto, y en razón de que no se conoce por esta Sala resolución alguna a los recursos interpuestos por la accionante, se procederá a tutelar el derecho fundamental de petición, y se ordenará al Instituto de Seguros Sociales, dar respuesta, en uno u otro sentido, esto es, resolviendo favorable o desfavorablemente según en derecho corresponda, las pretensiones elevadas por la señora Victoria Eugenia Torrenegra de Torrenegra, a través de apoderado, dentro de los recursos de reposición y en subsidio apelación interpuestos el pasado 14 de noviembre de 2000.

V. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida el 14 de mayo de 2001 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Barranquilla en cuanto no accedió a la suspensión y/o revocatoria del acto administrativo recurrido y al reconocimiento de la pensión de sobreviviente. Así mismo, tutelar el derecho fundamental de petición de la señora Victoria Eugenia Torrenegra de Torrenegra.

Segundo. ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales – Seccional Atlántico -, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta Sentencia, si aún no lo hubiere hecho, proceda a dar respuesta a la señora Victoria Eugenia Torrenegra de Torrenegra, en uno u otro sentido, es decir, resolviendo favorable o desfavorablemente las pretensiones expuestas por ella dentro del recurso de reposición y en subsidio el de apelación interpuesto.

Tercero. 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.

ALVARO TAFUR GALVISMagistrado Ponente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZMagistrada

JAIME ARAÚJO RENTERÍAMagistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANOSecretaria General

1 M.P: Alfredo Beltrán Sierra.

2 Ver folio 5 del expediente.

3 M.P: Alvaro Tafur Galvis.

4 Sentencia T-301 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

5 Ver T- 390 de 1997, M.P: José Gregorio Hernández Galindo.

6 Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Ver entre otras, las sentencias: T-492/92, MP: Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón

Díaz. En este caso, el accionante se quejaba de una violación a su derecho al debido proceso, como consecuencia de la cual le resultaba desconocido también el derecho a la educación. La Corte Constitucional señaló que no estaba “vedado al juez de tutela proteger derechos no invocados expresamente por el peticionario, pues si los elementos allegados al proceso le permiten colegir que se están quebrantando o amenazando otras garantías fundamentales, no solamente tiene la facultad sino la obligación de declararlo así, adoptando las medidas adecuadas a ese propósito”. T-554/94, MP: Jorge Arango Mejía, En este caso, la Corte encontró como vulnerados tanto el derecho de petición como el derecho al debido proceso, aún cuando el actor sólo había solicitado la protección del derecho de petición. T-532/94, Jorge Arango Mejía, en este caso la Corte protegió adicionalmente el derecho de petición, aun cuando el actor sólo había invocado como violados los derechos a la seguridad social, a la vida y el principio fundamental de la dignidad. T-501/94, MP: Vladimiro Naranjo Mesa, En esta ocasión la Corte estudió la vulneración de los Derechos a la intimidad, a la dignidad y de petición, aun cuando el actor había solicitado la protección de los derechos de petición, igualdad y derecho tener una familia.

8 Ver folio 2 del expediente.

9 Sentencia T-276 de 2001, M.P: Clara Inés Vargas Hernández.

10 M.P: Álvaro Tafur Galvis.