

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-No satisface el derecho de petición/DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Deber de resolver la solicitud

DERECHO DE PETICION-Término para resolver

DERECHO DE PETICION POR PERSONAS EN CIRCUNSTANCIAS DE DEBILIDAD MANIFIESTA-Protección/DERECHO DE PETICION POR PERSONAS EN CIRCUNSTANCIAS DE DEBILIDAD MANIFIESTA-Celeridad en el trámite de su solicitud

La necesidad de dar una respuesta clara y oportuna que resuelva de fondo la petición, cobra aún más importancia en los casos de debilidad manifiesta, ya sea por circunstancias económicas, físicas o mentales, pues esas circunstancias ameritan la acción inmediata del Estado. Frente a estas situaciones de debilidad, el artículo 13 exige a las autoridades la adopción de las medidas para asegurar la protección de las personas que por razones de incapacidad física o mental no pueden continuar trabajando y dentro de tal obligación, la Corte ha incluido también el deber de dar respuesta pronta a sus peticiones. En ésta, aunque el actor no pertenecía a la tercera edad, sí se encontraba en una situación de debilidad física que justificaba su especial protección en cuanto a la celeridad en el trámite de su petición.

Referencia: expediente T-637492

Acción de tutela instaurada por Lenis Josefa Cafiel Villadiego y Nolmira Carrascal de Merlano contra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil dos (2002).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la sentencia del treinta y uno (31) de julio de dos mil dos (2002)

proferida por la Sala de Casación laboral de la Corte Suprema de Justicia, al resolver la impugnación presentada contra la sentencia del veintiseis (26) de junio de dos mil dos (2002) de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, que decidió sobre la acción de tutela instaurada por las señoras Lenis Cafiel y Nomira Carrascal, contra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala de Selección Número Nueve, mediante auto del cuatro (4) de septiembre de 2002, correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Las actoras, obrando mediante apoderado, solicitan que se tutele el derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, el cual estiman violado por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Las señoras Cafiel Villadiego y Carrascal de Merlano, en su calidad de viudas de docentes cotizantes al sistema de pensiones, solicitaron al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que establece el artículo 46 de la Ley 100 de 1993 y demás normas pertinentes del sector docente.

La petición en cuestión fue presentada el 5 de febrero de 2002¹ por cada una de las actoras separadamente. Anota el apoderado, que si bien a la señora Cafiel Villadiego se le entregó desprendible en el que consta la fecha de presentación de la solicitud, lo mismo no ocurrió con la señora Carrascal de Merlano. Por lo tanto, el apoderado solicita que “se oficie al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a fin de que se informe si la señora Nelmira Carrascal de Merlano (...) presentó petición de pensión de sobreviviente y cuál es el estado de la misma.”²

Aducen las actoras que al no dar respuesta alguna a la solicitud en cuestión, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio vulneró su derecho de petición. Por tanto, solicitan al juez de tutela que ampare dicho derecho fundamental y ordene al Fondo dar respuesta dentro de un término de cuarenta y ocho (48) horas a las peticiones formuladas, y que se prevenga a la autoridad en cuestión para que en lo sucesivo no incurra en la misma

conducta.

2. Sentencia de primera instancia

El veintiseis (26) de junio de dos mil dos (2002), el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá concedió el amparo. El juez de primera instancia consideró que desde el 5 de febrero de 2000 y hasta el momento “ha transcurrido tiempo suficiente para que se hubiese hecho alguna clase de pronunciamiento; notándose la falta de eficiencia por quienes tienen a su cargo el pronto diligenciamiento de las peticiones (...)”³ Ordenó al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio dar respuesta a las solicitudes formuladas dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia.

3. Impugnación

Siendo por consiguiente de conocimiento del Tribunal, en quien radica la competencia para dictar actos administrativos, (...) no vemos las razones por las cuales el Tribunal Superior procede a impartir una orden judicial contraria a las leyes que regulan la materia, lo que imposibilita el cumplimiento exacto del fallo por esta entidad.”⁴

Constata la Corte que en el expediente, Fiduprevisora S.A., mediante oficio de la misma fecha que la del escrito de impugnación, remitió al Tribunal copia del oficio por medio del cual le informó a la Oficina Regional de Prestaciones Sociales del Magisterio de Córdoba sobre el fallo de tutela para que se le diera cumplimiento.

Esta entidad, por su parte, mediante oficio del 12 de julio de 2002, informa al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá haber recibido el oficio de Fiduprevisora S.A y le manifiesta que la petición de la Señora Cafiel Villadiego del 5 de febrero de 2002, se está resolviendo (mediante oficio No. 205 de julio 12 de 2002 del cual anexa copia); observa la Sala que dicha copia no obra en el expediente. Respecto de la señora Carrascal de Merlano manifiesta que “revisando los archivos de esta regional no aparece ninguna solicitud radicada por esa señora. [Agrega que están oficiando a la tutelante para que] aclare el nombre del docente fallecido, numero de cédula de ciudadanía y No. de radicación para poder identificar su solicitud, si es que alguna vez la presentó.”⁵

4. Sentencia de segunda instancia

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del treinta y uno (31) de julio de dos mil dos (2002) revocó el fallo. La Sala consideró que entre la fecha 5 de febrero de 2002, y la fecha de presentación de la tutela, 12 de junio de 2002, ya “ habían transcurrido más de cinco (5) meses desde que aquellas [peticiones] fueron presentadas por los interesados(...), [y que] cuando la administración no da respuesta a las solicitudes que le presentan los particulares dentro de los tres (3) meses siguientes, se opera la figura del silencio administrativo negativo, silencio con el que se entiende satisfecho el aludido derecho (art.40 C.C.A).”⁶ Así, y dado que el término indicado ya había transcurrido a la fecha del ejercicio de la acción, el amparo era improcedente. Concluye la Sala diciendo que, “en consideración al silencio administrativo negativo, los actores pueden acudir al medio judicial idóneo para hacer las reclamaciones relacionadas con la pensión de sobrevivientes que pretenden.”⁷

II. Consideraciones y Fundamentos

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las providencias proferidas por los jueces de instancia dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

De acuerdo con los hechos reseñados, procede esta Sala a resolver la siguiente pregunta: ¿la falta de respuesta del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe entenderse como una respuesta negativa a las peticiones de las actoras y que, por lo tanto, su derecho fundamental de petición ha sido satisfecho así la contestación se presuma adversa a lo solicitado?

3. Aclaración Preliminar

Considerando que el derecho de petición para el que se solicita el amparo es un derecho fundamental y que para su defensa las actoras no disponen de un medio judicial alternativo idóneo y eficaz, pasa la Sala a estudiar el fondo del asunto.

4. El derecho de petición frente al silencio administrativo negativo.

Esta Corte se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre la obligación de la administración de dar una respuesta pronta y de fondo a las peticiones formuladas y que, por lo tanto, el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición. Al respecto, se reitera lo dicho recientemente en la sentencia T-1160 A de 20018:

“El derecho de petición

La Corte Constitucional se ha ocupado ampliamente acerca del contenido, ejercicio y alcance del derecho de petición⁹, además de confirmar su carácter de derecho constitucional fundamental¹⁰.

El artículo 23 de la Carta 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.¹¹

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 posible¹², pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución. (...) En un fallo reciente¹³, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia¹⁴:

“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.

“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.”¹⁵

En la sentencia T-1006 de 2001,¹⁶ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;¹⁷

k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.¹⁸

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).

Aún cuando, como en este caso, las normas de la Ley 100 de 1993 no establecen un término dentro del cual debe decidir la administración sobre las peticiones respetuosas que se le presenten, por analogía se han aplicado las normas del Código Contencioso Administrativo que establecen que en el caso de peticiones de carácter particular la administración tiene un plazo de 15 días para responder (artículo 6 del Código Contencioso Administrativo), a menos que por la naturaleza del asunto se requiera un tiempo mayor para resolver, caso en el cual la administración tiene en todo caso la carga de informar al peticionario dentro del término de los 15 días, cuánto le tomará resolver el asunto y el plazo dentro del cual lo hará. En ese evento, en todo caso el plazo tiene que ser razonable¹⁹, como quiera que “dicho término debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud, fue razonable, y si se satisfizo el núcleo esencial del derecho de petición: la pronta resolución.”²⁰ (subrayados fuera de texto).

En conclusión, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde de fondo, de manera clara y precisa y dentro de un plazo razonable la solicitud presentada.

El silencio administrativo y la vulneración del derecho de petición

Cuando se trata del reconocimiento o pago de pensiones, la Corte ha hecho especial énfasis en que la alternativa ofrecida por el derecho administrativo para presumir que del silencio administrativo negativo surge un acto negativo que puede ser controvertido ante la jurisdicción contencioso administrativa, no satisface la efectividad del derecho de petición.

En la sentencia T-426 de 1992, la Corte sostuvo que,

“la posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes que conlleven la confirmación del fenómeno del silencio administrativo (arts. 40 a 42 del Código Contencioso Administrativo) no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición”.²¹

Tal como lo ha reconocido esta Corporación, el derecho de petición no queda satisfecho con el silencio administrativo negativo, pues éste es apenas un mecanismo creado por la ley para que se entienda que la vía gubernativa se ha agotado y así sea posible adelantar las acciones contenciosas, sin que tal posibilidad pueda ser bloqueada por la inacción de la administración. ²²

“(…) El silencio de la administración, en estos casos desconoce que nuestro Estado debe responder efectiva y materialmente al título de “social de derecho”, debiendo cumplir con eficiencia y eficacia sus funciones, especialmente cuando en sus manos se encuentra una decisión o un pronunciamiento del cual depende la salud, el bienestar e inclusive la vida de un ser humano. (…)”²³

En eventos como el del caso bajo estudio, la Corte ha reconocido que la omisión de respuesta al peticionario constituye una violación de su derecho, que además de dar lugar a su protección mediante la acción de tutela, puede acarrear sanciones administrativas para el funcionario que negligentemente ha omitido cumplir con su deber. Así lo sostuvo esta Corporación en la sentencia T-242/93,

“El derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición,

de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional.

“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, pues sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el derecho.

“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. 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.(...)

“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 conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela.”²⁴ (subrayado fuera de texto)

3.2 El caso concreto

En el caso bajo estudio, si bien las dos actoras, residentes en el municipio de Momil, Córdoba, aducen haber solicitado el 5 de febrero de 2002 el reconocimiento de pensión de sobrevivientes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio²⁵; en el proceso sólo obra prueba de que ello es cierto en el caso de la señora Cafiel Villadiego, quien adjuntó copia del desprendible que se le diera como constancia de haber radicado su solicitud.

En cuanto a la señora Carrascal de Merlano, en el expediente no obra prueba alguna de que ella haya efectivamente presentado una solicitud y el apoderado se conforma con solicitarle en el escrito al juez de tutela que oficie a la entidad accionada para que informe si la actora presentó petición de pensión y el estado de la misma. Realizado lo anterior, el Coordinador del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio de Córdoba, mediante oficio No. 206 del 12 de julio de 2002 manifestó que al revisar los archivos no aparecía ninguna solicitud de la señora Carrascal de Merlano. Respecto de la petición formulada por la señora Cafiel Villadiego informa que a su solicitud, radicada el 5 de febrero de 2002, se le está dando trámite inmediato.

Considerando entonces que en el caso de la Señora Cafiel Villadiego no puede entenderse que la administración quede liberada de responder por haber operado el silencio administrativo negativo, por las razones ya anotadas, y que según lo manifestado por la oficina regional del Fondo de Prestaciones del Magisterio, no se le había dado respuesta a su petición, la Sala ordenará que se dé contestación de fondo a su petición, si ello no hubiere ocurrido ya, dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas.

En cuanto a la Señora Carrascal de Merlano, la Sala no profiere ninguna orden en relación con su supuesta petición ya que de lo que obra en el expediente se constata que no hay prueba de que la actora haya hecho solicitud alguna al Fondo y por ende, no puede predicarse vulneración de su derecho de petición por parte de ésta entidad.

No obstante, y por tratarse de una persona de la tercera edad, la Sala ordenará que, en ejercicio de la facultad del juez de tutela para adoptar las ordenes necesarias para evitar la vulneración de derechos fundamentales (artículo 23, inciso último, del Decreto 2591 de 1991)²⁶ la petición que ella eventualmente eleve ante la entidad competente deberá ser respondida por ésta de conformidad con la jurisprudencia de la Corte citada, dentro del término de quince (15) días, y que si requiere de un término mayor, le informe de ello a la peticionaria dentro de dicho plazo y le indique cuando adoptará la decisión de fondo correspondiente, fecha que deberá ser anterior al vencimiento de seis (6) meses desde la presentación del petición (Ley 700 de 2001, artículo 4). Lo anterior, a título preventivo y en concordancia con lo dispuesto por la jurisprudencia de esta Corte y la sentencia ya citada. En ésta, aunque el actor no pertenecía a la tercera edad, sí se encontraba en una situación de debilidad física que justificaba su especial protección en cuanto a la celeridad en el trámite de su petición. Al respecto se dijo:

“Tal como lo ha señalado reiteradamente esta Corporación,²⁷ la necesidad de dar una respuesta clara y oportuna que resuelva de fondo la petición, cobra aún más importancia en los casos de debilidad manifiesta, ya sea por circunstancias económicas, físicas o mentales, pues esas circunstancias ameritan la acción inmediata del Estado de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Estatuto Superior.

Frente a estas situaciones de debilidad, el artículo 13 exige a las autoridades la adopción de las medidas para asegurar la protección de las personas que por razones de incapacidad física o mental no pueden continuar trabajando y dentro de tal obligación, la Corte ha incluido también el deber de dar respuesta pronta a sus peticiones. Así lo sostuvo la Corte en la sentencia T-159/93:

“La obligación estatal de amparar a quienes se encuentren bajo estas circunstancias, tiene como base primordial el derecho a la igualdad y la necesidad de proporcionar un trato compensatorio a quienes no pueden fácilmente acceder a los medios materiales que

garanticen su subsistencia y su dignidad. Esa obligación incluye, por lo demás, insiste la Sala, el deber de dar pronta resolución a las solicitudes y de señalarle al peticionario el camino a seguir para que su pedido pueda ser resuelto lo más rápidamente posible, teniendo en cuenta que el derecho de petición es corolario de la responsabilidad de las autoridades de contribuir con el beneficio social y asegurar la convivencia pacífica. La atención que los agentes públicos deben darle al ejercicio del derecho de petición, resulta más relevante, reiteramos, en algunas circunstancias como las que tienen de por medio a las personas de la tercera edad o a quienes por circunstancias de la vida se enfrentan a la dificultad física de ejercer una actividad económicamente productiva. No resolver oportunamente una solicitud, significa prolongar en el tiempo el estado de imposibilidad para contar con los medios necesarios de subsistencia y así poder disfrutar de la salud, el bienestar, y la dignidad a que toda persona tiene derecho. En cambio, dar pronta resolución a la petición, permite o bien garantizar la efectividad de uno o varios derechos fundamentales, o bien definir una posición jurídica que le garantice al afectado contar con los mecanismos consagrados en la ley para controvertir los pronunciamientos de las autoridades.”²⁸

Finalmente anota la Sala que, debido a que la acción fue dirigida contra el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, nivel nacional, y fue notificada – de acuerdo a la dirección suministrada por el apoderado de las actoras – a la Fiduciaria La Previsora S.A, entidad que administra los recursos del Fondo y que ésta hizo remisión del asunto a la oficina regional competente, la cuál por su parte, procedió a informar sobre lo pertinente al juez de tutela, se advierte que la orden que aquí se profiera estará dirigida al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio de Córdoba, Secretaria de Educación Departamental, Gobernación de Córdoba.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia el fallo

proferido el treinta y uno (31) de julio de dos mil dos (2002) por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, en el que se denegó la tutela del derecho de petición de las señoras Lenis Josefa Cafiel Villadiego y Nelmira Carrascal de Merlano y concedER el amparo del derecho fundamental de petición de la señora Lenis Josefa Cafiel Villadiego. En cuanto a la otra peticionaria, no se impartirá la misma orden para proteger el derecho fundamental de petición de la señora Carrascal de Merlano. No obstante, respecto de ésta última, a título preventivo dados los hechos del caso, la petición que la actora eventualmente eleve ante la entidad competente deberá ser respondida dentro de un término de quince (15) días, a partir de la radicación de la solicitud. De requerirse un término mayor, la entidad informará de ello a la peticionaria dentro de dicho plazo indicándole cuando adoptará la decisión de fondo correspondiente, fecha que deberá ser anterior al vencimiento de seis (6) meses desde la presentación de la petición.

Tercero.- PREVENIR a la entidad demandada para que cumpla lo dispuesto en éste fallo y para que en lo sucesivo, no repita el tipo de omisión que dio origen a la presente acción, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto.- Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Si bien se constata que a lo largo del proceso se presentó confusión acerca del año en que fue presentada la solicitud de reconocimiento de pensión; se tiene que la presentación de solicitud ocurrió durante el año 2002 ya que esta fecha, indicada en el petitum del escrito de tutela, es la misma que señalara el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio de Cordoba, mediante oficio 206 del 12 de julio de 2002.

2 Cfr.folio 6, primer cuaderno

3 Cfr.folio 21, segundo cuaderno

4 Cfr.folio 58, segundo cuaderno

5 Cfr.folio 49, segundo cuaderno

7 Cfr.folio 9, primer cuaderno

8 Corte Constitucional, Sentencia T-1160 A de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa. En este caso la acción se interpuso para amparar el derecho de petición y de seguridad social del actor quien habia perdido más del 60 % de su capacidad laboral y solicitó pensión de invalidez, la cual le fue negada por el ISS. Dicha decisión se confirmó al momento de resolverse el recurso de reposición. Habiendo transcurrido más de tres meses sin que la administración resolviera la apelación, el actor interpuso accion de tutela. El juez de instancia estimó que se entendía que a la petición se le había dado una respuesta negativa en virtud

de lo dispuesto por el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo. En su fallo, la Corte Constitucional ordenó al ISS resolver de fondo sobre la petición del actor, dentro de un término de 48 horas. Asimismo, ordenó que de ser favorable la respuesta al actor, dentro de un término de 8 días, iniciara las gestiones necesarias para realizar el pago de las mesadas pensionales del actor.

9 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.

10 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.

11 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.

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

13 Corte Constitucional, Sentencia T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

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

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

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

17 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...”

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

19 En materia de reconocimiento de pensiones esta Corporación ha señalado que entidades como el Instituto de Seguros Sociales, de conformidad con lo que establece el artículo 19 del decreto 656 de 1994, deben resolver de fondo las solicitudes de pensión en un plazo máximo de 4 meses contados a partir del momento en que se radique la petición. Esta circunstancia, en todo caso debe ser informada al solicitante dentro del plazo de 15 días que establece el artículo 6 de Código Contencioso Administrativo. Ver entre otras, las sentencias T-170/00, MP: Alfredo Beltrán Sierra y T-487/01, MP: Jaime Araujo Rentería.

20 Corte Constitucional, 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.

21 Corte Constitucional, Sentencia T-426/92, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. La misma jurisprudencia se reitera en las sentencias T-526/92, T-264/93, T-288/01 y T-243/93, entre otras.

22 Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-481/92, MP: Jaime Sanín Greiffenstein; T-159/93, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-252/93, MP: José Gregorio Hernández; T-056/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-076/95, MP: Jorge Arango Mejía; T-275/97, MP: Carlos Gaviria Díaz; y T-1422/00, MP: Fabio Morón Díaz.

23 Corte Constitucional, Sentencia T-159/93, MP: Vladimiro Naranjo Mesa. En este fallo la Corte encontró que los derechos de petición y a la seguridad social había sido vulnerados por la Secretaría de Educación del Departamento del Cesar, pues había omitido dar respuesta al actor sobre el reconocimiento de su pensión de invalidez por un período excesivamente largo e irrazonable (más de dos años).

24 Corte Constitucional, Sentencia T-242/93, MP: José Gregorio Hernández Galindo. En este fallo la Corte encontró que la falta de respuesta de la Caja Nacional de Previsión a la petición de reconocimiento de pensión de vejez, por un período superior a un año constituía una violación de los derechos de petición y seguridad social del actor.

25La Sala subraya que en este caso, el derecho de petición fue presentado correctamente, es decir ante el Fondo de Presataciones Sociales del Magisterio de Córdoba y no ante la Fiduciaria La Previsora S.A., actuación que se ajusta a lo señalado en la Sentencia SU-014 de 2002 MP. Alvaro Tafur Galvis. En este fallo originado con ocasión de peticiones de cesantías, y al estudiarse el tema sobre la entidad que es el sujeto pasivo del derecho de petición de prestaciones sociales del Magisterio, se dijo que: "(...) corresponde al Ministerio de Educación Nacional, a través de la Oficina Coordinadora de Prestaciones Sociales del Magisterio, en cada regional, liquidar la cesantía parcial y emitir la resolución que reconozca o niegue la prestación, y a la Fiduciaria dar un visto bueno a la liquidación, sin que pueda

interferir en la expedición del acto administrativo en curso. (...) corresponde reiterar que la Fiduciaria La Previsora S.A., es una sociedad de economía mixta, regida por el derecho privado, que, en principio, no puede ser sujeto pasivo del derecho de petición, porque su obligación de administrar los recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y en consecuencia efectuar los desembolsos correspondientes a las prestaciones de los docentes, con base en la previa determinación de aquel no le imprime carácter de autoridad pública. (...) Pero lo anterior no exime a la Fiduciaria de su deber de limitarse a cumplir con su obligación de poner un visto bueno a la liquidación y devolver los expedientes a la oficina coordinadora del Fondo, porque, como ella misma lo ha reconocido, solo tiene obligaciones de medio y, si nada le compete respecto de la emisión del acto administrativo en curso, no le es permitido impedir que éste sea dictado.

Además, es preciso recordar a la Fiduciaria en cita que no solo el contrato que tiene suscrito con el Fondo rige sus relaciones con éste²⁵, porque conforme lo ordena el artículo 4º constitucional, está obligada a sujetar sus actuaciones prima facie a la Constitución Política, la cual, entre otras obligaciones, le impone respetar los derechos de los terceros, para el presente caso, los de los servidores públicos que demandan el pago de sus cesantías parciales. Igualmente, si bien es cierto que el Ordenamiento Superior prevé la posibilidad de que los particulares desempeñen funciones públicas – arts. 123, 210 y 365 C.P.- también lo es que en el ejercicio de las mismas están limitados por la Constitución y la ley –idem-. ²⁵

De lo anterior resulta que, aunque en este caso el derecho de petición fue presentado ante la entidad competente, al interponerse la acción de tutela, la notificación a la entidad accionada fue realizada en la dirección de Fiduciaria La Previsora S.A, lo que explica que ésta haya contestado la acción e impugnado el fallo posteriormente.

²⁶ Artículo 23. “En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”.

²⁷ Ver entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, T-481/92, MP: Jaime Sanín 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.”

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-159/93, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.