

Sentencia T-1126/02

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Deber de resolver la solicitud de pensión de jubilación

DERECHO DE PETICION ANTE CAJA NACIONAL-Negligencia en tramite administrativo y vulneración de derechos fundamentales

DERECHO DE PETICION-Alcance

DERECHO DE PETICION-Término para resolver

DERECHO DE PETICION-Resolución de fondo, clara y precisa

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-646822

Acción de tutela instaurada por Elvia Cruz Beatriz Bravo Castro contra la Caja Nacional De Previsión Social, CAJANAL.

Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil dos (2002).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALVARO TAFUR GALVIS, CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, 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 1.991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

Elvia Beatriz Cruz Bravo invoca el amparo constitucional de su derecho fundamental de

petición, el cual considera vulnerado por la entidad demandada atendiendo a los siguientes supuestos de hecho:

1. Que mediante Resolución No 01889 del 20 de febrero del año en curso, CAJANAL resolvió la petición de reconocimiento, liquidación y pago de la RELIQUIDACIÓN DE PENSIÓN DE JUBILACIÓN.

1. Que inconforme con la decisión administrativa proferida, el 19 de marzo de 2002 interpuso mediante apoderado los recursos de ley, y a la fecha de interposición de la presente acción de tutela, estos no han sido resueltos.

De conformidad con lo anterior, solicita que se proteja su derecho fundamental de petición, al pago oportuno y reajuste periódico de pensiones, a la protección especial de las personas de la tercera edad y en consecuencia, se ordene incluir su nombre en la nómina de pensionados a la mayor brevedad posible. Finalmente, formula su pretensión de pago de indemnización de perjuicios y las costas causadas.

Pese al requerimiento del juzgado de conocimiento mediante oficio 2600 del 30 de julio del presente, la entidad demandada guardó silencio.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

Mediante sentencia del 13 de Agosto de 2002, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Bogotá negó la tutela. Consideró el juez de instancia que de conformidad con las disposiciones normativas contenidas en la Ley 700 de 2001, la entidad accionada se encuentra dentro del término establecido para ejecutar todos los trámites tendientes al reconocimiento y pago de las mesadas pensionales.

Señaló que pese a la existencia de jurisprudencia consolidada sobre la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994, que concede un término de 4 meses para tal actuación, el legislador ha llenado el vacío existente y en consecuencia, al ser aplicable la Ley 700 de 2001, sólo resta requerir a la entidad demandada para que informe al peticionario

cuándo resolverá de fondo de conformidad a las prescripciones del artículo 6 del Código Contencioso Administrativo.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1.991, la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada.

2. Reiterada vulneración del derecho fundamental de petición ante la no resolución de recursos en la vía gubernativa. Alcance de las disposiciones normativas de la Ley 700 de 2001 frente al derecho de petición.

Ha sido clara la jurisprudencia constitucional en determinar que en efecto, la interposición de recursos en la vía gubernativa, es una manifestación del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 superior.¹ Así las cosas, no sólo se vulnera este derecho fundamental cuando se ha elevado una petición respetuosa ante la administración y esta omite su deber de responder de manera oportuna y de fondo, sino también cuando la administración no resuelve los recursos interpuestos frente a un acto administrativo (ficto o expreso) proferido por esta.²

De esta manera, la protección desplegada por el juez constitucional cuando se quebranta el derecho fundamental de petición, entre otros, obedece en primera medida al deber de guardar la supremacía de la Constitución, ley fundamental que busca con el derecho fundamental de petición tanto el desarrollo y cumplimiento de disposiciones constitucionales como los fines esenciales del Estado (artículo 2), los principios de la función administrativa (artículo 209 superior), el derecho a la información, a la participación política y la libertad de expresión. Se trata entonces de una protección que hace viable el ejercicio de otros derechos de rango constitucional.

En efecto, atendiendo a las disposiciones normativas que rigen las actuaciones de la administración, el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo establece un término de

15 días hábiles para resolver de fondo las peticiones que se eleven a esas instancias. Sin embargo, de no ser posible resolver y notificar la decisión administrativa respectiva en este término, la administración indicará durante el transcurso del mismo, los motivos por los cuales este se incumple e informará cuándo se resolverá la respectiva petición.

Así mismo, respecto de los recursos interpuestos en la vía gubernativa, el Código Contencioso Administrativo contempla unos términos frente a los cuales se presumirá el sentido de la decisión de la administración si ésta guarda silencio. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el silencio administrativo es prueba fehaciente de que se ha violado el derecho de petición, al no producirse una respuesta pronta, oportuna y de fondo de un recurso interpuesto.

Lo anterior fue suficientemente desarrollado en las subreglas establecidas por la Corte Constitucional, dirigidas a precisar a los operadores jurídicos el alcance y protección que demanda el derecho fundamental de petición, como pasa a verse. Así, en la Sentencia T-1160A de 2001 se dijo:

“En un fallo reciente³, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia⁴:

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

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

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

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

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

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

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

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

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”⁵

En la sentencia T-1006 de 2001,⁶ 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”;⁷

k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.⁸

3. Caso concreto

En el presente caso el juez de instancia se ampara en las disposiciones de la recientemente expedida Ley 700 de 2001, para concluir que el término para responder el recursos interpuesto por la demandante es de 6 meses y no de 15 días como lo prevé el Código Contencioso Administrativo.

Al respecto, considera la Sala de especial relevancia reiterar las precisiones hechas en sentencia T- 1086 de 2002, respecto del alcance y fines de las disposiciones de la Ley 700 de 2001 frente al derecho de petición como tal, dado que rigen para situaciones fácticas diversas:

Es claro que el legislador quiso desarrollar la especial protección constitucional consagrada a favor de los pensionados y en consecuencia, expidió la Ley 700 de 2001 a fin de reglamentar y establecer los términos en los que se surtirían las actuaciones de las entidades encargadas del reconocimiento y pago de las prestaciones pertinentes. De esta manera, el artículo 4 de la precitada ley establece un término de 6 meses para llevar a cabo todos los trámites desde la solicitud de reconocimiento hasta el pago mismo de las mesadas correspondientes. Este término se consagra para llevar a cabo todos los trámites administrativos cuando la prestación se reconoce y en consecuencia surge la obligación de cancelarla. En efecto, la mencionada disposición dice así :

“A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes”.

Pero, ¿qué sucede frente al agotamiento de la vía gubernativa cuando se interponen los recursos de ley contra la decisión que resuelve sobre el reconocimiento de una pensión.?

Sin lugar a dubitaciones, las entidades encargadas de estudiar la solicitud de un recurso de reposición, o de apelación interpuesto para agotar la vía gubernativa, no se encuentran sometidas al término prescrito en el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, pues, como se ha dicho, éste opera exclusivamente para el trámite correspondiente al reconocimiento de la pensión. En consecuencia, en lo que tiene que ver con la formulación y resolución de los recursos en la vía gubernativa, sigue vigente y le resulta aplicable el término de 15 días a que hace referencia expresa el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, tal y como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia constitucional en diferentes pronunciamientos sobre la materia. 9

Así pues, el término estatuido por el legislador para el reconocimiento y pago efectivo de las mesadas, no releva a la administración del deber de resolver oportunamente los recursos interpuestos en la vía gubernativa, so pena de vulnerar el derecho fundamental de petición. Al respecto, se puede consultar el alcance definido en la Sentencia T-1289 de 2000:

“... 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.'." (Negrilla y subraya fuera del texto original.¹⁰

En el caso subjudice, la peticionaria interpone los recursos de ley mediante apoderado contra la resolución que reconoce, liquida y ordena el pago de la Reliquidación de su pensión ordinaria, y a la fecha de interposición de la acción de tutela han transcurrido más de cuatro meses sin que la entidad demanda se pronuncie al respecto. Desestima esta Sala de Revisión las consideraciones del juez de instancia para negar el amparo invocado, por cuanto es claro que se está ante la violación del derecho fundamental de petición tal y como se precisó anteriormente.

Por lo anterior, esta Sala revocará la decisión judicial revisada y protegerá el derecho fundamental de petición, toda vez que los términos para resolver el recurso de apelación frente a la Resolución que reliquidó la pensión de jubilación de la peticionaria han vencido y no obra prueba de pronunciamiento por parte de CAJANAL. Finalmente, deberá decirse que no se acceden a las pretensiones de pago de indemnización de los perjuicios que se pudieron ocasionar con esta omisión de la administración, por cuanto escapa a la órbita de competencia del juez de tutela.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el trece (13) de Agosto de 2002, por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Bogotá. En consecuencia, se TUTELA el derecho fundamental de petición de la señora ELVIA BEATRIZ CRUZ BRAVO por las razones expuestas en este fallo.

Segundo. ORDENAR a CAJANAL que en el término perentorio de cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación del presente fallo, profiera acto administrativo que resuelva de

fondo el recurso de apelación interpuesto contra la resolución 01889 del 20 de febrero de 2002.

Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En este sentido, ver las Sentencias T-363 de 2002, T-377 de 2000, T-294 de 1997, T-457 de 1994.

2 Cfr. T-363 de 2002.

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

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

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

7 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...”

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

9 T- 795 de 2002 .

10 En el mismo sentido ver las sentencias T-1289 y T-1743 de 2000, M.P. Fabio Morón Días; T-788 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-911 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil,; T-1076 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería y T-699 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis