

T-168-97

Sentencia T-168/97

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

La persona que no ha tenido respuesta de la administración, tiene derecho a que se le proteja su derecho de petición. A pesar de existir para el afectado la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, frente al silencio de la administración, tal circunstancia no hace improcedente la tutela, pues, las razones que inspiran el artículo 23 de la Constitución están encaminadas a lograr que una de las formas más elementales y directas de participación democrática, como es el derecho de petición, sea realmente satisfecha. Porque la importancia de este derecho consiste en la seguridad que nace para el administrado de que, dentro de un plazo determinado por la ley, recibirá la respuesta adecuada a sus pretensiones. Esto es lo que le confiere un contenido fundamental al derecho de petición, y hace procedente su protección.

Referencia: Expediente T-97.707

Demandante: Nelson Constantino Viscay Quintero.

Demandada: Caja Nacional de Previsión.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, en la sesión de la Sala Primera de Revisión a los dos (2) días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre el fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en la tutela presentada por el señor Nelson Constantino Viscay Quintero contra la Caja Nacional de Previsión.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

La Sala de Selección de la Corte eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

El demandante presentó demanda de tutela ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, el 8 de marzo de 1996, por las siguientes razones.

a) Hechos.

El actor solicitó a la Caja Nacional de Previsión la reliquidación de su pensión de jubilación, que fue decretada por la Resolución No. 11513, del 10 de marzo de 1993, y confirmada por la Resolución No. 3922 del 26 de abril de 1994.

La documentación relacionada con la reliquidación la tramitó el demandante ante la Caja, Seccional del Valle, el 4 de abril de 1995, sin que a la fecha de presentar la tutela se le hubiera resuelto su solicitud.

Dice el demandante que desde la ciudad en donde vive, Tuluá, ha llamado varias veces a la Oficina de Reliquidación y Sistemas de Cajanal Bogotá, y sólo le dicen que vuelva a llamar dentro de determinado tiempo, un mes o más, sin que se le suministre información adecuada.

El demandante estima que la Caja le está vulnerando su derecho de petición, consagrado en la Constitución en el artículo 23.

Solicita que se ordene el pago del valor de la reliquidación.

b) Actuación procesal.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, una vez avocó el conocimiento de esta tutela, solicitó a la Caja informar si el demandante interpuso recurso de apelación contra la Resolución No. 3922 del 26 de abril de 1994, y, en caso afirmativo, remitir copia del acto administrativo que lo resolvió.

En su respuesta, la Caja, a través de la Coordinadora de Asuntos Judiciales, señaló que el actor interpuso recursos de reposición y, en subsidió, de apelación contra la Resolución No.

11513 del 10 de marzo de 1993, habiéndose resuelto el recurso de reposición mediante la Resolución 3922 del 26 abril de 14, y el de apelación, en la Resolución 4734, del 26 de octubre de 1994, que le fue notificada por edicto.

También informó la Caja, a través de otra dependencia, Grupo de tutelas, que el expediente para reliquidación se encontraba en turno para estudio en “Pensiones Nacionales”, desde el 30 de diciembre de 1995, y que “fue solicitado desde el día de hoy [18 de marzo de 1996] para su trámite inmediato.”

c) Sentencia de primera instancia.

En providencia de fecha 21 de marzo de 1996, el Tribunal Superior de Bogotá denegó la tutela por improcedente, al considerar que no se estaba en presencia de un perjuicio irremediable, pues, mediante la vía ejecutiva laboral, el demandante puede obtener la reliquidación de su pensión de jubilación.

Además, la Caja resolvió oportunamente los recursos presentados. Por consiguiente, no se ha vulnerado ningún derecho fundamental.

El demandante impugnó esta decisión.

d) Sentencia de segunda instancia.

En sentencia del 24 de abril de 1996, la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión del Tribunal. La Corte consideró que si bien al demandante se le vulneró su derecho de petición, ya que desde el 4 de abril de 1995 solicitó reliquidación de su pensión, y aún no ha recibido respuesta, esta situación no hace procedente la tutela. Según la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte, cuando los particulares presentan una petición a la Administración y ésta no da respuesta a la misma, “debe entenderse que la decisión es negativa, quedando abierta la posibilidad para que se recurra ante al jurisdicción de lo contencioso administrativa.” Por consiguiente, el solicitante cuenta con otro medio de defensa judicial que hace improcedente la tutela.

e) Declaración de nulidad de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

En auto del 9 de octubre de 1996, esta Sala Primera de Revisión resolvió decretar la nulidad

de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, pues ha debido pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, y, al no hacerlo, produjo un fallo inhibitorio. En consecuencia, se ordenó devolver el expediente a la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral.

La Corte Suprema manifestó que no comparte el criterio de la Corte Constitucional de estimar su sentencia del 24 de abril como inhibitoria. Al respecto, señaló:

“En esas condiciones, la decisión de esta Sala de la Corte Suprema de justicia de manera expresa consideró que no se había configurado la vulneración del derecho de petición alegado por él, como a simple vista se aprecia en alguno de sus pasajes. Y a esa conclusión llegó luego de estudiar la normatividad legal que desarrolla el ejercicio del derecho de petición en concordancia con las precisas restricciones que el artículo 86 del Ordenamiento Superior impuso al uso de la acción de tutela, para lo cual esencialmente se apoyó en el reiterado criterio expuesto por la Sala en asuntos similares, fruto de deducciones razonadas pero jamás improvisadas o caprichosas.

“La Corte Suprema de Justicia debe aclarar que cuando profiere sus decisiones lo hace dentro de la independencia y autonomía que el artículo 228 de la Carta Política le atribuye a la Administración de Justicia y reconociendo asimismo que está sujeta al imperio de la Constitución y la ley de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 230 ibídem, por lo cual considera que sus pronunciamientos en materia de acciones de tutela están acordes con lo que estima representa la voluntad del constituyente y del legislador, sin perjuicio, desde luego, que pueda acudir en caso de que así lo estime pertinente, a los criterios auxiliares de la actividad judicial conforme lo dispone el último precepto superior citado.

“Adicionalmente, los principios que desarrollan el trámite de la acción de tutela -publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia- en concordancia con la informalidad de su ejercicio y el trámite preferencial en su sustentación (artículos 3o., 14 y 15 del Decreto 2591 de 1991), determinan que la Corte Constitucional, en ejercicio de su facultad revisora, pueda revocar las sentencias de tutela para proferir la decisión de remplazo que en su sentir corresponda, lo que cobija incluso a los fallos inhibitorios, que no es el del caso.”

En relación con el fondo del asunto, es decir, la petición que no le ha sido resuelta al demandante, la Corte manifiesta que reitera la jurisprudencia de su Sala Laboral, expresada

en la sentencia del 25 de julio de 1995, número de radicación 1452, en la que señaló que frente al silencio de la administración, nació para el actor la posibilidad de acudir en demanda ante el contencioso para el reconocimiento de los derechos que le han sido negados. Por consiguiente, tal posibilidad hace esta tutela improcedente.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, y el decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Lo que se debate.

El presente asunto gira en torno a los siguientes asuntos: si existió violación del derecho de petición, y, en caso de ser así, si la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por la ocurrencia del silencio administrativo, es suficiente para la satisfacción de este derecho.

Tercera.- El derecho de petición.

El demandante solicitó a la Caja Nacional de Previsión, el 4 de abril de 1995, la reliquidación de su pensión de jubilación. Para tal efecto, ante la Seccional de Cali, diligenció el formulario y acompañó los documentos pertinentes. Al transcurrir once meses sin recibir respuesta, presentó acción de tutela.

Obran en el expediente las siguientes respuestas de la Caja suministradas al a quo :

- De la Coordinadora de Asuntos Judiciales, oficio 1095 del 18 de marzo de 1996, en la que informa que el demandante interpuso recursos de reposición y de apelación contra la resolución 11513 de 1993, resolución que le había reconocido su pensión mensual vitalicia de jubilación. Los recursos interpuestos fueron resueltos mediante las resoluciones 3922 del 26 de abril de 1994, y 4734 del 26 de octubre de 1994.

- De la Abogada del Grupo de Tutelas de la Caja, oficio del 18 de marzo de 1996, en la que manifiesta que el expediente del demandante se encuentra en turno desde el 30 de

diciembre de 1995. Además, por tratarse de una prestación económica, desde el 15 de marzo de 1996, se dio traslado a Asuntos Judiciales, que es la dependencia competente para su trámite.

En relación con estas informaciones, el Tribunal, sin analizar que lo pedido consistía en la reliquidación, denegó la tutela por considerar que el derecho de petición no se había violado, pues no existen recursos pendientes de resolución.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia consideró que, por contar el demandante con otro medio de defensa judicial, como es acudir en demanda ante el contencioso administrativo, la tutela era improcedente.

La Corte Constitucional discrepa de estas dos decisiones, por los siguientes motivos:

En relación con la del Tribunal, por no haber analizado que lo pedido por el demandante era la falta de respuesta a su solicitud de reliquidación de pensión.

Y con la de la Corte Suprema de Justicia, por considerar que es improcedente la tutela al contar el demandante con la vía judicial frente al silencio de la administración.

Al respecto, caben las siguientes consideraciones :

De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la persona que se encuentra en circunstancias como la descrita en esta tutela, y que no ha tenido respuesta de la administración, tiene derecho a que se le proteja su derecho de petición.

A pesar de existir para el afectado la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, frente al silencio de la administración, tal circunstancia no hace improcedente la tutela, pues, las razones que inspiran el artículo 23 de la Constitución están encaminadas a lograr que una de las formas más elementales y directas de participación democrática, como es el derecho de petición, sea realmente satisfecha. Porque la importancia de este derecho consiste en la seguridad que nace para el administrado de que, dentro de un plazo determinado por la ley, recibirá la respuesta adecuada a sus pretensiones. Esto es lo que le confiere un contenido fundamental al derecho de petición, y hace procedente su protección.

Esta es la jurisprudencia de la Corte en las numerosas sentencias en las que ha concedido el derecho de petición.

En el caso concreto del demandante de esta tutela, por existir pruebas de la vulneración de su derecho de petición, se le protegerá éste, ordenándosele a la Caja que resuelva la petición de reliquidación. No se accederá a la pretensión de ordenar el pago correspondiente, por no ser competencia del juez de tutela impartir tal orden, pues no se está en presencia de un perjuicio irremediable, habida cuenta que el demandado está recibiendo su pensión mensual.

Se advierte que la respuesta que se ordenará suministrar al demandante, no revive los términos del artículo 40 del Código Contencioso Administrativo. Es decir, que si el actor los dejó vencer, éstos no se reiniciarán a raíz de lo dispuesto en esta sentencia.

Cuarta.- ¿Es un fallo inhibitorio el denegar la tutela al derecho de petición por existir otro medio de defensa judicial ?

En varias sentencias, la Corte ha señalado que cuando el juez de tutela no resuelve de fondo el objeto de la acción de tutela, dicho fallo es inhibitorio, y procede en consecuencia a declarar la nulidad.

La Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, de conformidad con las razones expresadas en los antecedentes de esta providencia, considera que el carácter auxiliar y no obligatorio de la jurisprudencia, según lo señala la Constitución, y la independencia funcional del juez, son fundamentos jurídicamente válidos para apartarse de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Al respecto, se estima que, en principio, le asiste razón a la Corte Suprema de Justicia, al considerar que su sentencia no fue inhibitoria, pues, aunque se apartó de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedencia de tutelar el derecho de petición, lo hizo en consideración a la existencia de otro medio de defensa judicial.

Sin embargo, vale la pena hacer estas observaciones.

Existen, en general, dos razones principales para ejercer el derecho de petición. Una, cuando el interesado se dirige a la administración con el objeto del reconocimiento de un derecho

subjetivo, con base en una vinculación o relación laboral, administrativa, contractual o extracontractual, etc. Para ello, la administración tiene diseñado un procedimiento, que se debe cumplir antes de resolver lo pedido. Si la administración guarda silencio, el interesado, según el artículo 40 del C.C.A. puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Entre paréntesis, que por las razones expuestas en esta providencia, este otro medio de defensa judicial, no satisface el derecho fundamental de petición, y por ello es procedente conceder la tutela.

La otra razón para acudir a la administración se da cuando el ciudadano se dirige a la autoridad, llámese alcalde, concejo municipal, ministerio, etc., para obtener determinada información o para elevar un pedido especial, por ejemplo, el arreglo de una vía, la solicitud de vigilancia policiva en determinados sectores, etc. Para esta clase de requerimientos, es apenas lógico que la consideración del silencio administrativo no es válida, y el invocarla el juez de tutela, sí podría dar lugar a una sentencia inhibitoria. En estos casos, el juez debe proteger, sin ninguna duda, el derecho fundamental de petición, ordenando a la administración dar la respuesta adecuada.

III. DECISIÓN

Por lo anterior, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero.- REVOCAR la sentencia de fecha veintitrés (23) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996), proferida por la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, se concede la tutela solicitada por el señor Nelson Constantino Viscay Quintero contra la Caja Nacional de Previsión.

Segundo.- ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión resolver la solicitud de reliquidación de la pensión del demandante en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia.

Tercero.- LÍBRENSE, por al Secretaría General de la Corte, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, en la forma y para los efectos allí contemplados.

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

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General