

T-243-93

Sentencia No. T-243/93

## DERECHO DE PETICION-Núcleo Esencial/SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

El derecho de petición es un derecho constitucional fundamental susceptible de ser tutelado, pese a la ocurrencia del silencio administrativo negativo, pues éste ha sido consagrado para permitir el acceso a la jurisdicción en contra del acto ficto y en relación con la materia de lo pedido, y no como un medio de defensa judicial de aquél considerado en sí mismo. No se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-8672

Acción de tutela incoada por CRISTO FUENTES TORRES contra la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los veintitrés (23) días del mes de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

## I INFORMACION PRELIMINAR

Falla la Corte en el caso de la referencia al revisar la decisión adoptada por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá el dieciseis (16) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

El asunto en cuestión no fue seleccionado originalmente por la Corte y, en consecuencia, se

devolvió el expediente al Juzgado de origen (Oficio del 15 de febrero de 1993).

No obstante, habiendo insistido en la revisión el Defensor del Pueblo (artículo 33 del Decreto 2591 de 1991), fue de nuevo solicitado el expediente, en atención a lo ordenado por la Sala de Selección No. 1 mediante auto del 12 de marzo y entregado al Despacho del Magistrado Ponente el 17 de mayo del año en curso.

El accionante, por conducto de apoderado, ejerció acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- alegando que este organismo había omitido proferir la resolución que le reconociera pensión de jubilación vitalicia pese a que la solicitud respectiva había sido radicada desde el 8 de octubre de 1990 en la Sección “Pensiones Nacionales”.

Asimismo, estimó quebrantado su derecho a la protección especial que debe brindar el Estado a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Invocó también su derecho al trabajo (artículo 25 C.N.), cuyas condiciones deben ser dignas y justas, y los derechos garantizados por el artículo 53 eiusdem, uno de cuyos elementos es el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones.

Agregó que requiere la pensión solicitada para su congrua subsistencia y la de su familia.

El apoderado del petente solicitó al Juzgado ordenar a la Directora de Cajanal que procediera a proferir inmediatamente la resolución definitiva “que reconozca la Pensión de Jubilación de mi poderdante, a la cual tiene derecho, por haber cumplido el tiempo de servicio y la edad requerida, al igual que se proceda a la inmediata inclusión en nómina y el pago de las mesadas atrasadas junto con sus respectivos reajustes legales”.

Pidió además el apoderado que se condenara en abstracto a la Nación -Caja Nacional de Previsión Social- a indemnizar al solicitante por los perjuicios ocasionados de conformidad con el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

En la sentencia objeto de revisión, la Juez Sexta Laboral de Circuito de Santafé de Bogotá denegó la tutela solicitada, por considerar que ella, “en amparo del derecho de petición, para una pronta resolución resulta impróspera, máxime cuando el Código Contencioso Administrativo contempla el fenómeno de la ocurrencia del silencio administrativo

negativo...”.

A su juicio, “...en el evento sub-judice existen otros recursos o medios de defensa judiciales, que ineluctablemente debe seguir el accionante...”.

## II CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

Esta Corte es competente para revisar la sentencia cuyo resumen antecede, según lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y en el Decreto 2591 de 1991.

Derecho de petición, silencio administrativo negativo y acción de tutela

En varias sentencias de esta misma fecha distintas salas de revisión de la Corte Constitucional han reiterado la doctrina que permite resolver casos como el propuesto.

Se ha expresado, en suma, que el de petición es un derecho constitucional fundamental susceptible de ser tutelado, pese a la ocurrencia del silencio administrativo negativo, pues éste ha sido consagrado para permitir el acceso a la jurisdicción en contra del acto ficto y en relación con la materia de lo pedido, y no como un medio de defensa judicial de aquél considerado en sí mismo.

Al respecto se reitera:

“...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.

De acuerdo con lo atrás expuesto, no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de

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

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

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

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

En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta.

En el campo del asunto que principalmente importa a los fines de este proceso, el silencio administrativo es la mejor demostración de que se ha conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela.” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia No. T-242 del 23 de junio de 1993).

Ahora bien, la tutela del derecho de petición no puede consistir en una orden judicial que resuelva sobre el fondo de las pretensiones contenidas en la solicitud, en este caso de índole laboral, pues para ello el ordenamiento jurídico ha previsto otros procedimientos.

Por eso, si bien es equivocada la motivación de la sentencia que se revisa en lo relativo al derecho de petición y sobre el silencio administrativo negativo como supuesto medio de defensa del mismo, no podía la juez de instancia acceder a lo pedido por el apoderado del actor toda vez que éste, so pretexto de la conducta omisiva de la Caja, por cuya virtud se vulneró el derecho de petición, pretendía que el fallador entrara a ordenar el reconocimiento de la pensión solicitada y el pago de las mesadas atrasadas.

El apoderado del demandante confundió así la satisfacción del derecho fundamental mencionado (la oportuna resolución) con la determinación favorable al peticionario que, como en repetidas ocasiones lo ha señalado esta Corte, no está incluida en el núcleo esencial de aquél.

Ha de tenerse en cuenta, además, que en el presente caso -únicamente como consecuencia de la acción instaurada, después de transcurridos más de dos años desde la presentación de la solicitud inicial- la Caja Nacional de Previsión informó al Juzgado el 10 de febrero de 1993 (Fl. 25 del expediente) que mediante Resolución del 25 de enero se resolvió sobre la solicitud de pensión y que ello se notificó al apoderado del peticionario

Así, pues, se abstendrá la Corte de ordenar a la Caja que responda al solicitante, por cuanto ello no tendría objeto, pero, con arreglo a lo establecido por el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, prevendrá a la Dirección de Cajanal para que adopte las medidas administrativas

necesarias a fin de que cese la persistente omisión en resolver las peticiones, de la cual es muestra el creciente número de acciones de tutela contra ese organismo originadas en idéntico motivo.

De todas maneras, en cuanto al asunto considerado, se ordenará remitir copia del expediente y de esta sentencia al Procurador General de la Nación para que adelante las pertinentes investigaciones y establezca la eventual responsabilidad de funcionarios de la Caja por no resolver oportunamente la petición de que se trata.

La Corte Constitucional estima necesario subrayar la gravedad de este comportamiento de la Caja Nacional de Previsión, pues de ningún modo es admisible -menos todavía a la luz del artículo 209 de la Carta Política- que una solicitud de pensión permanezca sin resolución durante veintisiete meses por la negligencia de servidores públicos que tienen obligaciones claramente definidas en la normatividad vigente. Se quebranta así no solamente el derecho de petición (artículo 23 C.N.) sino la garantía plasmada en el artículo 53, inciso 3º, de la Constitución, sobre pago oportuno de las pensiones legales, y se amenaza de manera inexplicable el derecho a la subsistencia de personas, generalmente de la tercera edad, y de sus familias, que dependen de esta prestación social.

## Decisión

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR, pero por los motivos expuestos en esta sentencia, el fallo proferido por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá el dieciseis (16) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992) al resolver sobre la acción de tutela instaurada por CRISTO FUENTES TORRES.

Segundo.- PREVENIR a la Directora de la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- en el sentido de que la injustificada mora en la resolución de las peticiones presentadas ante ese organismo es violatoria del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la

Constitución y pone en grave peligro el ejercicio de otros derechos y aún la subsistencia de los peticionarios de pensión, motivo por el cual deberán adoptarse los mecanismos necesarios para que la Caja cumpla cabalmente los principios de igualdad, eficacia, economía y celeridad que deben inspirar la función administrativa, según lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución. Notifíquesele esta providencia personalmente.

Tercero.- REMITASE copia del expediente y de esta sentencia al Procurador General para que, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, adelante las investigaciones pertinentes sobre la conducta omisiva de los servidores de Cajanal en relación con los hechos que dieron lugar a la instauración de la tutela.

Cuarto.- LIBRESE 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.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General