

T-253-93

Sentencia No. T-253/93

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO/DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

El quebrantamiento del derecho de petición no tiene, en el camino de la justicia administrativa, un adecuado medio de defensa judicial. Está suficientemente establecido que la acción de tutela procede respecto del amparo del derecho de petición, - entre otras cosas porque las demás causales del artículo 6° del decreto 2591 de 1991 no excluyen claramente el uso de la institución -, se juzga conveniente dejar constancia de la convicción de este Tribunal respecto de la idea de que el silencio negativo jamás será la vía de dar satisfacción al derecho de petición. Si la competencia para responder no se pierde, la administración continúa obligada a brindar una resolución a las peticiones. Es cierto que si, no obstante la ocurrencia del silencio administrativo negativo, el funcionario responsable es merecedor de una sanción por su falta de proceder, esta penalización no tendría ningún sentido si la ley partiera de la base de que el servidor público, con su silencio, cumple con la obligación de dar pronta resolución.

JUEZ DE TUTELA-Facultades/INDEMNIZACION DE PERJUICIOS-Improcedencia de tutela/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/ACCION DE REPARACION DIRECTA

La potestad del juez de tutela de ordenar, en abstracto, la indemnización de que se trata, existe en la medida en que “el afectado no disponga de otro medio judicial”. En estas condiciones, los afectados inconformes en los casos objeto de esta providencia, tienen otros medios judiciales para exigir la indemnización del daño emergente, las costas y demás perjuicios. La acción de reparación directa, en la medida en que está diseñada para remediar las consecuencias dañosas de las omisiones administrativas, debe servir para tales efectos.

Ref: Acumulación de los expedientes números T-10044 (acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social, interpuesta ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca por JORGE ARELLANO ARELLANO); T-10045 (acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social, propuesta ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca por FERNELIZ JOSÉ BURGOS VILLA); y T-10444 (acción de tutela contra la Caja

Nacional de Previsión Social, planteada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, por DOLORES CECILIA MONCAYO DE LÓPEZ).

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Aprobada según consta en acta número ocho (8) del treinta (30) junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Primera (1a.) de Revisión de Tutelas, integrada por los magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, dicta la siguiente sentencia.

1. ANTECEDENTES.

Por auto de marzo diecinueve (19) de mil novecientos noventa y tres (1993), la Sala de Selección número uno (1) de esta Corte estimó necesario estudiar las tutelas de la referencia. Además, resolvió acumularlas “por existir identidad en los hechos y en los fallos”.

1.1. Tutela 10044.

El incapaz JORGE ARELLANO ARELLANO, interdicto por demencia, representado por su madre LUZ MARÍA ARELLANO DE ARELLANO, el día 23 de noviembre de 1992, interpuso acción de tutela contra el Director General de la Caja Nacional de Previsión Social.

Pretende que la Justicia ordene a la Dirección General de la Caja Nacional de Previsión Social, proferir una resolución que le reconozca la sustitución pensional, lo incluya en la correspondiente nómina y proceda al pago inmediato de las mesadas atrasadas, junto con sus respectivos reajustes legales. Además, solicita la condena en abstracto de la Nación, con arreglo al artículo 25 del decreto 2591 de 1991.

El motivo de la acción es la ausencia de respuesta de la demandada a la solicitud del actor de tenerlo como sustituto pensional del señor JORGE ARELLANO DÍAZ.

Para el accionante, tal omisión es violatoria de varios derechos constitucionales. Del derecho de petición, porque contradice el mandato que ordena que las solicitudes a las autoridades

deben obtener “pronta resolución”; del inciso tercero del artículo 13 de la Constitución, porque desconoce la protección especial que el Estado debe otorgar a quienes están en circunstancias de debilidad manifiesta; del derecho al trabajo (artículo 25), en la medida en se niega la sustitución de una pensión de jubilación, prestación que, así sea parcialmente, reemplaza al salario.

Los hechos base de la tutela, en palabras de los peticionarios, son:

“1. LUZ MARÍA ARELLANO DE ARELLANO, presenté ante la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL solicitud a fin de que se me reconociera el derecho a disfrutar de una pensión sustitución, anexando al efecto los documentos exigidos por la Entidad, la cual radicó la petición con el No. 0068/88.

“2. La entidad mediante resolución No. 00380 (sic) del 29 de octubre de 1991 me reconoció el 50% de la pensión sustitución aclarando la resolución 3077/90 es decir un equivalente a \$63.585.00 y el 50% restante quedará en suspenso.

“3. Hice petición a fin de obtener el 50% restante de la pensión sustitución a favor de mi hijo JORGE ARELLANO ARELLANO, por ser incapaz y depender económicamente de la pesión (sic) de su difunto padre.

“4. Según oficio No. 11133 de junio 12 de 1989 CAJANAL se pronuncia indicando los docantes (sic) adicionales a fin de obtener resultado de mi petición.

“4. Según oficion (sic) No. 11133 de junio 12 de 1989 CAJANAL se pronucia (sic) indicando los documentos adicionales a fin de obtener el resultado de mi petición.

“5. Se allegó copia de la sentencia de Jurisdicción Voluntaria en el Juzgado 13 de familia de Santafé de Bogotá, D. C., decretando la interdicción de mi hijo y nombrándome como cumadora (sic) del mismo según sentencia de febrero 18 de 1991 confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala de Familia -, según providencia de julio 17 de 1991.

“6. El día 28 de julio de 1992 radiqué a través de receptoría de expedientes tal desición (sic) judicial.

“7. A la fecha, y bajo la gravedad del juramento, manifiesto que no se ha resuelto mi petición radicada desde la primera quincena del años (sic) de 1988, esto es hace más de cuatro años y medio.”

El 7 de diciembre de 1992, la Subsección “C” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, optó por tutelar el derecho de petición en favor del incapaz JORGE ARELLANO ARELLANO, representado por su curadora y madre LUZ MARÍA ARELLANO DE ARELLANO. La determinación, dijo el Tribunal, “se traducirá en el deber de la Caja Nacional de Previsión en culminar la actuación administrativa que ya ha iniciado dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a partir de la notificación de esta providencia.”

El Consejo de Estado, que conoció de la impugnación del fallo formulada sólo por la Caja, y aunque con impropiedad se refirió a él como si hubiera sido expedido el 17 de diciembre de 1992, el 26 de enero de 1993 decidió revocarlo y denegar la tutela. El fundamento del fallo de segundo grado es el de que “transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud sin que sobre ella se haga pronunciamiento expreso, se produce el ACTO FICTO DENEGATORIO DE LA PETICION por virtud del silencio administrativo contra el cual se puede accionar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” En este sentido, reiteró la jurisprudencia del mismo Consejo contenida en la sentencia del 10 de junio de 1992.

Es del caso señalar que se presentaron varias discrepancias. Para una de ellas, la del magistrado Dr. CARLOS BETANCUR JARAMILLO, el enfoque de la providencia enderezado a sostener “que la resolución pronta y oportuna puede ser un acto administrativo presunto negativo”, es razonamiento equivocado “porque significa, nada mas ni nada menos, que la respuesta expresa y oportuna puede ser la no respuesta.” Y, agrega, “Decir que esa respuesta se produce cuando se da el silencio administrativo es un contrasentido que pugna contra la lógica de lo razonable, porque ese silencio no es sino la prueba de que la administración no cumplió la obligación de responder.” El salvamento es categórico en afirmar que el silencio administrativo negativo se refiere no al derecho de petición en sí mismo considerado, sino a la negación del derecho de quien eleva la correspondiente solicitud, cuestión que en estos casos explica porqué el funcionario omisivo es susceptible de sanción disciplinaria.

Otro magistrado que estuvo en desacuerdo fue el Dr. CARLOS ARTURO ORJUELA GÓNGORA. Su criterio consiste en decir que “la figura del silencio administrativo negativo no puede entenderse como un medio para proteger ese derecho (el de petición), sino como un mecanismo para que el particular pueda accionar judicialmente y, por ende, no quede supeditado al capricho de la administración.” (paréntesis por fuera de texto).

1.2. Tutela 10045.

El 19 de noviembre de 1992, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca recibió una demanda de tutela de parte del ciudadano FERNELIZ JOSÉ BURGOS VILLA contra la Caja Nacional de Previsión Social.

El objeto de la acción es “que se ordene a la Caja Nacional de Previsión resolver la solicitud de pensión formulada en mi nombre por el doctor ALEJANDRO SARAVIA ROMERO.”

La base fáctica de la pretensión es la de que el día 15 de octubre de 1991, el accionante, por sus servicios prestados como docente, pidió a la citada Caja una solicitud de pensión de gracia, y esta entidad, por la época de la presentación de la acción de tutela, aún no había dado la debida respuesta.

Para la parte actora, la conducta omisiva de la entidad demandada va en contra del derecho de petición, y de lo dispuesto en los artículos 48, inciso 6°, y 53, inciso 3°, de la Constitución, normas que señalan que “la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante” y que “el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”. Además, considera que las dilaciones injustificadas conducen a un agravio del principio del debido proceso.

El 27 de noviembre de 1992, la subsección “A” de la sección segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resolvió denegar la solicitud del señor FERNELIZ JOSÉ BURGOS VILLA. La providencia se basa en la consideración de que la institución del silencio administrativo negativo, supone que “la autoridad pública ha decidido negativamente”, lo cual no viola el derecho de petición; y en la idea de que “el derecho a la pensión no es de ninguna manera un derecho fundamental sino un derecho que emana de la ley”.

El 28 de enero de 1993, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de

Estado, ante la impugnación de la sentencia de primer grado por parte del actor, con seis salvamentos de voto, confirmó la providencia recurrida. El argumento central de la confirmación es el de que transcurridos tres meses desde la petición, la respuesta de la administración se entiende negativa “y esa es entonces la actuación que debe controvertirse ante la jurisdicción, llamada a decidir sobre el derecho reclamado.”

De los salvamentos, vale la pena extractar ciertos conceptos medulares.

Así, para el Consejero MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, el motivo de la discrepancia es “el de que no comparto la apreciación que se hace sobre la existencia, en virtud de la ley, de una decisión en relación con la petición elevada por los accionantes ante la Administración, por razón de la configuración del denominado “silencio administrativo negativo” (...). Las consideraciones de la sentencia, conducen de hecho a “dar aplicación a los artículos 1° y 6° del decreto-ley 2304 de 1989, que habían subrogado los artículos 40 y 60 del C.C.A. declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, que consagraban una solución contraria: la de que la Administración, producido el silencio administrativo, es decir, vencido el término que la ley le concede para resolver la petición o el recurso, perdía su competencia, tesis que había abandonado el Consejo de Estado en el año de 1969.”

El magistrado JAIME ABELLA ZÁRATE controvierte la tesis mayoritaria “a- Porque desconoce la existencia del derecho de petición y su autonomía frente a los derechos involucrados en el objeto o fondo de la petición” y “b- Porque el silencio administrativo negativo en sí mismo no constituye ninguna “respuesta” y menos aún una “resolución pronta” a lo pedido. Sólo es un mecanismo procesal que autoriza al particular a acudir ante la jurisdicción para pedir el restablecimiento de un derecho conculcado por un acto administrativo de carácter particular.” Este Consejero también afirma: “Este hecho del silencio es independiente de la suerte que puedan tener posteriormente ante la jurisdicción las pretensiones, pues obsérvese, según el artículo 40 del Decreto 01 de 1984, que el “silencio” no excusa a la autoridad del deber de decidir, ni lo exonera de responsabilidad. Por ello hasta la notificación de la admisión de la demanda, la autoridad administrativa puede y debe decidir (art. 60 inciso segundo). (...) La pérdida de la competencia de la administración que estableció la reforma de 1989 al C.C.A. dejó de existir al declarar la Corte Suprema de Justicia la inexecutable del artículo 1o. del Decreto 2304/89 por lo cual, se retornó al sistema del Decreto 01/84 con la única novedad, según el artículo 135 del C.C.A. (art. 22 del Decreto

2304/89) de que no es necesario interponer recurso contra el acto presunto negativo, con relación a la primera petición, sino que puede acudir directamente a la jurisdicción.” (...) “Interpretar este artículo 23 con prevalencia de la figura de origen legal del acto ficto que autoriza la movilización judicial, implica además en la realidad auspiciar que la administración pública se desempeñe no con actos positivos, sino con la abstención, con el “silencio”, dejando que la ley trabaje por los funcionarios, lo que constituye una inversión total del esquema jurídico y real de la administración pública e institucionaliza un medio diseñado para corregir estados excepcionales. (Como el que viven los usuarios de la Caja Nacional de Previsión en el reclamo de sus prestaciones)”.

El 25 de noviembre de 1992, la señora DOLORES CECILIA MONCAYO DE LÓPEZ presentó, ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, una demanda de tutela contra la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL.

La interesada busca que se le haga valer su derecho de petición, pues “como pensionada de la entidad arriba mencionada, el 22 de febrero del año pasado (1991) presenté petición de reliquidación de pensión, la que fue radicada bajo el número 3581; desde esa fecha, es decir hace más de 21 meses, me he presentado en infinidad de ocasiones a averiguar por el curso de mi petición, sin que hasta ahora haya obtenido respuesta alguna”.

Como derechos fundamentales violados la demanda cita dos: el anotado de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución, y el contenido “en el artículo 53 de la misma obra que en lo pertinente dice: “El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.”

El 11 de diciembre de 1992, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, profirió la correspondiente sentencia.

En ella se resolvió tutelar el derecho fundamental de petición en favor de la peticionaria DOLORES CECILIA MONCAYO DE LÓPEZ, imponiendo al Director de la Caja, dentro del término de 10 días, la obligación de tramitar y expedir la resolución relativa al reajuste de pensión de la actora. Así mismo, se condenó en abstracto a la Nación para el pago de la indemnización correspondiente, y se ordenó compulsar copia de la sentencia con destino a la Procuraduría, para verificar la irregularidad denunciada por la peticionaria.

El ad-quem, que lo fue la Corte Suprema de Justicia, por intermedio de su Sala de Casación Penal, decidió sobre la impugnación formulada por la apoderada de la Caja Nacional de Previsión Social contra la sentencia del Tribunal de Bogotá.

Así, la Corte, el 17 de febrero de 1993, revocó el fallo recurrido, con excepción de la parte que ordena compulsar copias con destino a la Procuraduría. La parte central de la motivación de la providencia dice: "(...) que la pretensión de reconocimiento de la pensión ya había sido resuelta mediante la operancia del silencio administrativo negativo y que existían otros medios judiciales de defensa que hacían improcedente la tutela, sin que pudiera entenderse que con ello se estuviera violando el derecho de petición en que trata de fundamentar la decisión impugnada." Además, se transcribió la parte pertinente del fallo de septiembre 1° de 1992 de la Sala de Casación Laboral, la cual mutatis mutandis sería aplicable al presente caso: "Si el accionante presentó su solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación ante la Caja el día 27 de noviembre de 1991, transcurrido el término legal para que operara el silencio administrativo negativo debía entenderse que la Caja había rechazado su petición. En consecuencia, una vez que se presentó el silencio administrativo negativo por haber transcurrido el término legalmente previsto, el peticionario estaba facultado legalmente, para acudir ante el juez administrativo con el fin de que se le decidieran sus pretensiones ante la negativa de la Caja para hacerlo".

Con todo, la decisión de la Corte no fue unánime. Registró el salvamento de voto del magistrado GUSTAVO GÓMEZ VELÁSQUEZ, quien, entre otras cosas, escribió: " Y por qué disiento? En dos palabras, porque un instituto como el de la acción de tutela no lo puede aniquilar ni enervar el circunstancial argumento de recordarle a la peticionaria que su pretensión estaba sometida a un "turno" y podía recurrir a un juicio contencioso administrativo, dándose como se daba un silencio administrativo."

2. COMPETENCIA.

La Sala es competente para revisar los tres fallos, por lo que disponen el inciso segundo del artículo 86 de la Constitución, el numeral 9° del artículo 241 ibídem, los artículos 33 y 34 del decreto 2591 de 1991 y el numeral quinto del auto número 2 dictado, el 19 de marzo de 1993, por la Sala de Selección número 1 de esta Corte.

3. CONSIDERACIONES.

3.1. Aspectos comunes.

Las tres acciones de tutela que ocupan la atención de la Sala tienen un común denominador: en todas ellas un organismo estatal (la Caja Nacional de Previsión Social), se abstiene de dar pronta respuesta a las peticiones de las personas interesadas.

En los tres casos, pese a lo que para las autoridades dispone el artículo 6° del Código Contencioso Administrativo, en el sentido de que las peticiones “se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo”, lo cierto es que la Caja no resolvió las solicitudes en tal plazo.

Así, en el evento de la tutela T-10044 del incapaz JORGE ARELLANO ARELLANO, la petición fue recibida el 28 de julio de 1992 (folio 1) y, sin embargo, para el día 23 de noviembre de 1992, fecha de presentación de la acción, la Caja, pasados casi cuatro meses, no había dado aún respuesta. La fecha de recibo, (28 de junio de 1992), confesada por el funcionario de esta entidad señor JAVIER GIRALDO PARRA (folio 31), evidentemente es errónea, pues la diligencia de reconocimiento de la solicitud, efectuada por la madre y representante legal del peticionario, señora LUZ MARÍA ARELLANO DE ARELLANO, ante el Notario Diecisiete del Círculo de Bogotá, tiene como fecha el 27 de julio de 1992.

En la tutela T-10045, el folio 3 del expediente indica que el ciudadano FERNELIZ JOSÉ BURGOS VILLA radicó su petición el 15 de octubre de 1991, y los folios 5 y 6, contentivos de la acción de tutela, prueban que para el 19 de noviembre de 1992, es decir, en un lapso de más de trece meses, la Caja todavía no había resuelto lo de su cargo.

La tutela T-10444 muestra que ante solicitud elevada el 22 de febrero de 1991, y aceptada su existencia por la Caja según se desprende de los documentos que obran a los folios 36 y 37 del expediente, para el día de entrega del escrito de tutela, o sea el 25 de noviembre de 1992, la entidad todavía guardaba silencio. Aquí la demora es superior a veintiún meses.

3.2. El derecho de petición es constitucional fundamental.

Para saber si la garantía respecto de la cual los tres interesados solicitan tutela es susceptible de tal protección, es necesario determinar si el llamado derecho de petición es fundamental.

Para la Sala la respuesta es afirmativa. Tal derecho está consagrado en el artículo 23 de la Constitución, concretamente en el Capítulo 1° del Título II, el cual en forma específica se ocupa “De los Derechos Fundamentales”. De esta suerte, por su misma ubicación, el derecho de petición es de los que la Carta denomina “Fundamentales”. Por otra parte, aun si el constituyente lo hubiera incluido en otro lado, no dejaría de ser un derecho constitucional fundamental porque, como se ha reconocido de tiempo atrás, es propio de la democracia. La Corte, expresamente, así lo ha reconocido: “El ejercicio efectivo del derecho de petición supone el derecho a obtener una pronta resolución. Las dilaciones indebidas en la tramitación y respuesta de una solicitud constituyen una vulneración de este derecho fundamental.” (Gaceta Constitucional, 1992, Tomo 2, pág. 463. Sentencia T-426 de junio 24 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En resumidas cuentas, al derecho de petición, como derecho constitucional fundamental, le es aplicable la acción de tutela del artículo 86 de la Carta.

3.3. La inexistencia de otros medios eficaces de defensa judicial.

Como el artículo 86 de la Constitución, inciso 3°, y el artículo 6°, numeral primero, del decreto 2591 de 1991, erigen en causal de improcedencia de la acción de tutela la presencia de “otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”, se debe verificar si tales medios están ausentes en los casos acumulados.

Sin duda, mediante la operancia del llamado silencio administrativo negativo, que positivamente corresponde al inciso primero del artículo 40 del Código Contencioso Administrativo, la persona huérfana de atención por parte de la autoridad tiene la posibilidad de acudir ante los tribunales administrativos para controvertir la negación de su derecho.

Pero, en esos procedimientos, cuyos resultados, frente a las circunstancias de vida concretas de los accionantes, (un demente cuyo representante legal - su anciana madre- está desposeído y enfermo; un modesto educador y una exsecretaria pensionada), son francamente cuestionables en cuanto a su eficacia, vista ésta desde la perspectiva de la prontitud de la justicia, en rigor lo que se juzga no es tanto el derecho de petición mismo, sino la cuestión de si el peticionario es o no es titular del o de los derechos invocados. Allí se proveerá sobre la juridicidad o nulidad de la presunción de respuesta negativa, en razón del

silencio, de la conducta omisiva de la administración. No más.

Lo anterior, para la Sala, indica que la alternativa contencioso administrativa, por ocuparse de los aspectos sustantivos, está enderezada a cuestión distinta de la estricta defensa del derecho de petición como tal, es decir, concebido en forma abstracta, con independencia y autonomía de la causa de la impetración. Por este lado, entonces, se puede afirmar que el quebrantamiento del derecho de petición no tiene, en el camino de la justicia administrativa, un adecuado medio de defensa judicial.

Y lo dicho se extiende también al eventual argumento consistente en decir que toda persona que considere vulnerado su derecho de petición, puede subsanar la ausencia de respuesta a través de la llamada acción de reparación directa (artículo 86 del Código Contencioso Administrativo), como quiera que ésta resarce los daños originados por omisiones de los entes públicos. Resultaría ciertamente extravagante, obligar a quien no se le ha resuelto una petición, y especialmente si se trata de persona digna del apoyo estatal al débil (artículo 13, inciso 3°, de la Constitución) a poner en marcha todo un proceso administrativo, con sus naturales complicaciones, demoras y costos, sabiendo que con la acción de tutela, sencilla, expedita, al alcance de todos, es posible constreñir a los funcionarios para que cumplan con su deber.

Además, el empleo del procedimiento “tutelar” para la defensa del derecho de petición, armoniza con lo preceptuado por el artículo 85 de la Carta, que manda dar “aplicación inmediata” al derecho consagrado en el artículo 13 ibídem.

No obstante que con las anteriores consideraciones, la Sala cree que ya está suficientemente establecido que la acción de tutela procede respecto del amparo del derecho de petición, - entre otras cosas porque las demás causales del artículo 6° del decreto 2591 de 1991 no excluyen claramente el uso de la institución -, se juzga conveniente dejar constancia de la convicción de este Tribunal respecto de la idea de que el silencio negativo jamás será la vía de dar satisfacción al derecho de petición.

En este sentido, se comparte lo dicho por algunos de los salvamentos de voto transcritos, especialmente cuando afirman que el silencio de la autoridad no puede tenerse como verdadera respuesta, por ser esto contrario a la lógica. La Sala está, también, de acuerdo en que de prosperar la tesis que aquí se controvierte, se podría alterar, con peligro de los

derechos fundamentales, el giro ordinario de la administración pública, que, en estas materias, radica en la autoridad la carga de resolver prontamente las cuestiones que las personas le someten. Además, la conclusión de que la administración no pierde la competencia para dar respuesta, así ésta no sea oportuna, mientras no se acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tiene mucho poder de convicción pues, fuera de estar basada en la letra misma de la ley (inciso final del artículo 60 del Código Contencioso Administrativo), contrasta con lo que disponía el inciso 2° del artículo primero del decreto 2304 de 1989, instrumento que introdujo algunas modificaciones al mencionado Código. Tal inciso, declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, decía que “la ocurrencia del silencio administrativo negativo implica pérdida de la competencia para resolver la petición”. Obviamente, si la competencia para responder no se pierde, la administración continúa obligada a brindar una resolución a las peticiones. Por último, es cierto que si, no obstante la ocurrencia del silencio administrativo negativo, el funcionario responsable es merecedor de una sanción por su falta de proceder, esta penalización no tendría ningún sentido si la ley partiera de la base de que el servidor público, con su silencio, cumple con la obligación de dar pronta resolución.

3.5. Improcedencia de la condena en abstracto.

El artículo 25 del decreto 2591 de 1991 dice:

“INDEMNIZACIONES Y COSTAS. Cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, y la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, además de lo dispuesto en los dos artículos anteriores, en el fallo que conceda la tutela el juez, de oficio, tiene la potestad de ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho así como el pago de las costas del proceso. La liquidación del mismo y de los demás perjuicios se hará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente, por el trámite incidental, dentro de los seis meses siguientes, para lo cual el juez que hubiere conocido de la tutela remitirá inmediatamente copia de toda la actuación.

“La condena será contra la entidad de que dependa el demandado y solidariamente contra éste, si se considerara que ha mediado dolo o culpa grave de su parte, todo ello sin perjuicio de las demás responsabilidades administrativas, civiles o penales en que haya incurrido.

“Si la tutela fuere rechazada o denegada por el juez, éste condenará al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad.”

(se subraya)

Esta materia debe tratarse por cuanto fue planteada por la demanda en el expediente T-10044, y por la sentencia en el caso T-10444.

Como se ve en la parte inicial del artículo transcrito, la potestad del juez de tutela de ordenar, en abstracto, la indemnización de que se trata, existe en la medida en que “el afectado no disponga de otro medio judicial”. En estas condiciones, ¿los afectados inconformes en los casos objeto de esta providencia, tienen otros medios judiciales para exigir la indemnización del daño emergente, las costas y demás perjuicios? La Sala piensa que sí. En efecto, la acción de reparación directa del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 16 del decreto 2304 de 1989, en la medida en que está diseñada para remediar las consecuencias dañosas de las omisiones administrativas, debe servir para tales efectos.

3.6. Conclusión.

Finalmente, si, al decir del profesor de la Universidad de Frankfurt am Main, HELMUT COING, “el núcleo del iusnaturalismo moderno son los derechos del hombre”, y si “éstos se basan en la exigencia moral de respetar la dignidad del hombre como persona moral, exigencia contenida en la idea del derecho”, (Fundamentos de Filosofía del Derecho. Helmut Coing. Ediciones Ariel, Barcelona, 1961, pág. 180), ¿podría la Corte, en un Estado Social de Derecho, abstenerse de proteger con la tutela el derecho fundamental de petición ante un organismo de previsión social, conociendo que están en juego los legítimos intereses de las personas que más requieren de la solidaridad social? La respuesta es claramente negativa. Por esto, se declarará la procedencia de la tutela en los casos acumulados objeto de esta revisión.

4. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO.

Expediente T-10044.

A) REVOCAR el fallo del Consejo de Estado de fecha enero veintiseis (26) de mil novecientos noventa y tres (1993), que revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992) y denegó la tutela impetrada por JORGE ARELLANO ARELLANO.

B) TUTELAR el derecho de petición del señor JORGE ARELLANO ARELLANO, para lo cual se ordena a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL que, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelva su solicitud de ser tenido como beneficiario del cincuenta por ciento (50%) restante de la sustitución pensional del señor JORGE ARELLANO DÍAZ.

C) COMUNICAR inmediatamente el contenido de este fallo al Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda Subsección "C"-, para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991; para que, en guarda de los derechos humanos, se prevenga al Director General de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL a fin de que en ningún caso la entidad por él dirigida vuelva a violar el derecho constitucional fundamental de petición; y para que se compulse copia de la presente sentencia y las piezas procesales pertinentes, con destino a la Procuraduría General de la Nación, Vigilancia Administrativa, con el fin de que se investigue y se sancione al responsable de la vulneración del derecho de petición del incapaz JORGE ARELLANO ARELLANO.

SEGUNDO.

Expediente T-10045.

A) REVOCAR el fallo del Consejo de Estado de fecha enero veintiocho (28) de mil novecientos noventa y tres (1993), que confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del veintisiete (27) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992), que había denegado la tutela solicitada por FERNELIZ JOSÉ BURGOS VILLA.

B) TUTELAR el derecho de petición del señor FERNELIZ JOSÉ BURGOS VILLA, para lo cual se ordena a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL que, dentro de las veinticuatro (24) horas

siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelva su solicitud de ser tenido como beneficiario de una pensión de gracia por sus servicios como docente.

C) COMUNICAR inmediatamente el contenido de este fallo al Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda Subsección "A"-, para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991; para que, en guarda de los derechos humanos, se prevenga al Director General de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL a fin de que en ningún caso la entidad por él dirigida vuelva a violar el derecho constitucional fundamental de petición; y para que se compulse copia de la presente sentencia y las piezas procesales pertinentes, con destino a la Procuraduría General de la Nación, Vigilancia Administrativa, con el fin de que se investigue y se sancione al responsable de la vulneración del derecho de petición del señor FERNELIZ JOSÉ BURGOS VILLA.

TERCERO.

Expediente T-10444.

A) Con excepción de la parte que ordena compulsar copias con destino a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa, REVOCAR el fallo de la Corte Suprema de Justicia de fecha febrero diecisiete (17) de mil novecientos noventa y tres (1993), el cual revocó la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá del once (11) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992), que había tutelado el derecho de petición de DOLORES CECILIA MONCAYO DE LÓPEZ.

B) TUTELAR el derecho de petición de la señora DOLORES CECILIA MONCAYO DE LÓPEZ, para lo cual se ordena a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL que, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelva su solicitud, radicada bajo el número 3581, de reliquidación de pensión.

C) COMUNICAR inmediatamente el contenido de este fallo al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991; para que, en guarda de los derechos humanos, se prevenga al Director General de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL a fin de que en ningún caso la entidad por él dirigida vuelva a violar el derecho constitucional fundamental de petición; y para que se compulse copia de la presente sentencia y las piezas procesales pertinentes, con destino a la Procuraduría

General de la Nación, Vigilancia Administrativa, con el fin de que se investigue y se sancione al responsable de la vulneración del derecho de petición de la señora DOLORES CECILIA MONCAYO DE LÓPEZ.

Cópiese, comuníquese, 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