

T-283-93

NOTA DE RELATORIA: Las sentencias Nos. T-279 a T-289/93 corresponden a las acciones de tutela interpuestas contra Cajanal y el ISS. Se publica únicamente la tesis de la sentencia T-279/93, ya que los mencionados fallos se profirieron en el mismo sentido.

Sentencia No. T-283/93

REF: Expediente No 12843

Peticionario: Fermín Mosquera Borja

TEMA: Derecho de petición,
silencio administrativo

Procedencia: Tribunal Superior del
Distrito Judicial de Santafé de Bogotá.

MAGISTRADO PONENTE: DR. HERNANDO
HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., veintiseis (26) de julio de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar las sentencias que para decidir la acción de la referencia fueron proferidas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el día diesisiete (17) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) y por el Tribunal Superior de esta misma ciudad, Sala Laboral, el día catorce (14) de abril del mismo año.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El dos de marzo de 1993, el señor FERMIN MOSQUERA BORJA, mediante apoderado impetró la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, en contra de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, con el fin de que se le ordene el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación y además el pago inmediato de las mesadas atrasadas y de los reajustes pensionales contemplados en la ley.

A. HECHOS

1. El veinticinco de octubre de 1991, el señor MOSQUERA BORJA presentó ante la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL solicitud de reconocimiento y pago de su pensión de jubilación, luego de haber reunido los requisitos de ley y presentado los anexos respectivos. La petición fue radicada bajo el número 3956.

2. Debido a la prolongada demora en el trámite y resolución de la petición con base en la operancia del silencio administrativo negativo, el cuatro de marzo de 1992 el actor interpuso el recurso de apelación contra el acto ficto, sin que hasta la fecha la entidad haya emitido el pronunciamiento respectivo.

En sentir del accionante, la actitud omisiva de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL vulnera sus derechos a la vida, a la igualdad, al trabajo y también el de petición, ya que la solicitud presentada no ha obtenido “pronta resolución”.

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

A. PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante sentencia de marzo diecisiete (17) de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió “AMPARAR EL DERECHO DE PETICION solicitado por conducto de apoderado por el señor FERMIN MOSQUERA BORJA...” y en consecuencia ordenó a la CAJA DE PREVISION SOCIAL, adoptar dentro del término de diez (10) días las medidas necesarias para que la solicitud presentada “obtenga la resolución respectiva”. Además dispuso que “vencido dicho término, la accionada cuenta con cuarenta y ocho (48) horas para que decrete a este Juzgado el cumplimiento de esta decisión” de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. El juzgado ofició a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL a fin de que allegara el

expediente relacionado con la petición presentada por el señor FERMIN MOSQUERA BORJA. La entidad guardó silencio y en tal virtud “deberá presumirse como cierto el hecho aducido en la petición y de ahí que se colija la violación del derecho Constitucional indicado en la demanda”.

B. LA IMPUGNACION

El apoderado de la CAJA DE PREVISION SOCIAL impugnó el fallo de primera instancia con base en los siguientes argumentos:

1. Las entidades de Previsión Social están obligadas a resolver las solicitudes de reconocimiento de prestaciones, en el orden de su presentación, “sin prelación alguna”. Proceder en forma contraria implica violar el principio de imparcialidad y el derecho de igualdad.
2. El legislador ha previsto la figura del Silencio Administrativo como opción rápida para acceder a la jurisdicción Contencioso Administrativa,
3. La legislación aplicable a los servidores públicos prevé “diversas formas para propender a su protección”. Así por ejemplo el artículo 76 del decreto 1848 de 1969 y el artículo 1o de la ley 33 de 1985 “no permiten que el Epleado Oficial sea retirado de su cargo, hasta tanto la entidad de Previsión Social le haya reconocido la pensión...”
4. El derecho de petición reclamado “es distinto del que se hace en interés general o particular, puesto que lo pedido a la entidad que represente, es el reconocimiento de una prestación económica, sujeta a una actividad probatoria que corresponde por igual tanto a Cajanal, como al peticionario”.
5. El silencio de la administración equivale a un pronunciamiento negativo.
6. El catorce (14) de marzo del año en curso, la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, “mediante un ingente esfuerzo, notificó masivamente las resoluciones sobre reconocimiento de prestaciones económicas cuyas solicitudes fueron radicadas hasta el 31 de diciembre de 1992. En el día de hoy 24 de marzo, se continúa la notificación masiva en las instalaciones del Edificio Torre Blanca”.

C. SEGUNDA INSTANCIA

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, mediante sentencia de marzo veintiseis (26) de 1993 decidió “CONFIRMAR la decisión del juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá...” conforme a las siguientes consideraciones:

1. La acción de tutela no es una vía de defensa con fines generales, “ni de derechos subjetivos controvertibles judicialmente ante las distintas jurisdicciones, ni una figura paralela a los juicios que constituyen la vía común para hacer valer derechos cuya función está asignada a la administración de justicia. Es una medida excepcional que como tal, no puede entorpecer los causes ordinarios que la legislación ha dispuesto para dirimir conflictos privados”.
2. En el caso bajo examen, el accionante busca que se ordene a la entidad demandada el reconocimiento y pago inmediato de la pensión de jubilación, y el reajuste y pago de las mesadas atrasadas. Lo reclamado es un derecho litigioso para cuya efectividad se cuenta con otros medios judiciales de defensa, “ya que la tutela no está instituida como mecanismo para alegar derechos y controvertir pruebas”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

En atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de las sentencias que resolvieron acerca de la acción de tutela de la referencia. Se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

El caso sub-exámine permite exponer algunas consideraciones acogidas en varios pronunciamientos proferidos por diversas salas de esta Corporación, y que habrán de reiterarse ahora a propósito de la solicitud que el actor presentó ante la Caja Nacional de

Previsión Social, en la cual invocó, entre otros, el derecho de petición (artículo 23 de la C.N.), reconocido como fundamental por la jurisprudencia de esta Corte; así en la sentencia No 12 de mayo 25 de 1992, con ponencia del H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, se dijo:

“Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (art. 2º Constitución Política)”.

El texto constitucional vigente, recogiendo exigencia igualmente prevista en la Carta de 1886 contempla el derecho de tener “la pronta resolución de las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades por motivos de interés general o particular” aspecto que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, ya que:

“sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho”, pudiendo “incluso llegar a afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si solo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente. De nada serviría el derecho de petición si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución. Es en la resolución y no en la formulación donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión como instrumento eficaz de la participación democrática, el derecho a la información y a la efectividad de los demás derechos fundamentales”. (sentencia T-426 de junio 24 de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz y sentencia T-495 de agosto 12 de 1992 M.P. Dr. Ciro Angarita Barón)

Además de lo anotado la Corte, por intermedio de sus salas de Revisión, ha tenido oportunidad de precisar las notas esenciales que caracterizan la “pronta resolución” como parte integrante del derecho de petición, a saber:

- “a) Su pronta resolución hace verdaderamente efectivo el derecho de petición.
- b) Es una obligación inexcusable del Estado resolver prontamente las peticiones presentadas

por los ciudadanos.

c) Únicamente la ley puede fijar los términos para que las autoridades resuelvan prontamente las peticiones. Ello se desprende del carácter constitucional y fundamental que tiene este derecho.

d) Cuando se habla de “pronta resolución” quiere decir que el Estado está obligado a resolver la petición, no simplemente a expedir constancias de que la recibió. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y, en esta medida, podrá ser positiva o negativa. La obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla”. (Sentencia T-495 de 1992).

Ahora bien, acerca de este último aspecto resulta pertinente recordar los criterios vertidos en la antecitada sentencia No 12 de 1992:

“Pero no se entiende conculado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala representa en sí misma, independiente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición. Cuando al absolver la petición se resuelve negar lo pedido, no se está desconociendo el derecho de petición y, en consecuencia, ningún objeto tiene la tutela para reclamar la protección de este”.

“Cuestión muy diferente es la relativa a la validez del acto administrativo en que consiste la respuesta, frente al cual el peticionario dispone los recursos por vía gubernativa, en guarda de sus intereses. En esta hipótesis no cabe la acción de tutela, dada la asistencia de otros medios de defensa judicial, a menos que se intente como medida transitoria para evitar un perjuicio irremediable”.

Sin embargo, frente al planteamiento que se acaba de transcribir conviene destacar que reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la operancia de la figura conocida como “silencio administrativo” en modo alguno satisface la efectividad del derecho de petición. La ya referida sentencia No T-426 de 1992, sobre el particular deja en claro que, “la posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes que conlleva la configuración del fenómeno del silencio administrativo (arts 40 a 42 código contencioso administrativo) no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo

esencial del derecho fundamental de petición". Y en sentencia No T-481 de agosto 10 de 1992, con ponencia del H. Magistrado Jaime Sanín Greiffenstein se consignaron conceptos que en lo pertinente se transcribe:

"...Es de notar también el (derecho de petición) consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedural, así sea de tanta importancia".

No sobra insistir en la importancia que reviste el derecho de petición en cuanto tiene el contenido de los derechos que se piden mediante su ejercicio, los cuales son de naturaleza más general, públicos o privados, absolutos o relativos, subjetivos y objetivos, lo cual ha llevado a sustentar la aseveración de que es un derecho que sirve de instrumento para lograr la protección de los demás derechos de los individuos" (Sentencia No T-452 de julio 10 de 1992, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

En reciente fallo, la sala novena de Revisión, con ponencia del H. Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, puntualizó que:

"El ejercicio de este derecho se hace tal vez más evidente en determinadas situaciones, donde el pronunciamiento de la entidad permite al particular definir una expectativa, que a su vez es fundamento para la protección de algunos derechos fundamentales. Tal es el caso de las personas de la tercera edad o de quienes por circunstancias de la vida se enfrentan a la imposibilidad física de ejercer una actividad económicamente productiva. En casos como estos no resolver oportunamente la 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” (Sentencia T-124 de marzo 29 de 1993).

Finalmente, y en obsequio de claridad, vale la pena destacar la afortunada síntesis que sobre el tratamiento jurisprudencial otorgado por esta Corte al derecho de petición se encuentra en la sentencia T-464 de 1992:

“Queda claro que, a la luz de la doctrina constitucional sentada por la Corte Constitucional, son de recibo los siguientes enunciados:

- a) Su protección puede ser demandada por medio de la acción de tutela, para lo cual es presupuesto indispensable la existencia de actos u omisiones de la autoridad que obstruyan el ejercicio del derecho o no resuelvan oportunamente sobre lo solicitado.
- b) No se entiende conculado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.
- c) El derecho a obtener una pronta resolución hace parte del núcleo esencial del derecho de petición y de aquél depende la efectividad de este último.
- d) El legislador al regular el derecho fundamental de petición no puede afectar el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta, ni la exigencia de pronta resolución”. (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

La posición adoptada por el fallador tanto de primera como de segunda instancia, contradice notoriamente los criterios que ha sostenido la Corte Constitucional por intermedio de sus diversas Salas de Revisión, al respecto cabe advertir que en la sentencia T-406 de junio cinco de 1992, con ponencia del H. Magistrado Ciro Angarita Barón, se dejó en claro que:

“La revisión tiene entre otras, la finalidad de servir de instrumento de fijación del sentido de los textos. Su alcance, por lo menos en términos prácticos, no se limita a la solución definitiva del caso que se presenta para su conocimiento, sino que va mucho más allá: sirve de pauta a todas las autoridades para la interpretación y aplicación de los derechos.

Es innegable el valor pedagógico e incluso ‘normativo-general’ de la jurisprudencia de tutela que crea la Corte Constitucional y su importancia y alcance apenas empiezan a vislumbrarse en el panorama Jurídico Nacional”.

En consecuencia, con el fin de amparar el derecho de petición, se revocarán las sentencias revisadas y se ordenará a la autoridad renuente resolver la solicitud presentada por el peticionario.

IV. DECISION

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, el veintiseis (26) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) que confirmó la del Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá el cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. CONCEDER la tutela por violación del derecho fundamental de petición y en tal virtud se ordena a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL resolver la petición elevada por GUILLERMO SEGUNDO ROCHA LARROTA, dentro del término improrrogable de 48 horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de esta última no ha sido resuelta la solicitud.

Tercero. LIBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General