

Sentencia T-303/03

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Resolución oportuna de recurso de apelación

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Resolución oportuna de recurso de apelación

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-678444

Acción de tutela instaurada por María Concepción Saldarriaga Saldarriaga contra la Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., diez (10) de abril de dos mil tres (2003).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo pronunciado por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela instaurada por María Concepción Saldarriaga Saldarriaga contra la Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL”.

I. ANTECEDENTES.

La señora María Concepción Saldarriaga Saldarriaga, instauró acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL” por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición, en razón a que esa entidad no ha resuelto un recurso de apelación que interpuso contra una resolución por ella emitida

Fundamentó su solicitud de tutela en los siguientes hechos:

Una vez reunidos los requisitos para acceder a la reliquidación de su pensión, la señora Saldarriaga Saldarriaga presentó ante la Caja Nacional de Previsión Social toda la documentación requerida para tal fin. Indica que esa entidad mediante Resolución No 09793 resolvió su petición, pero inconforme con su resultado, interpuso un recurso de apelación contra ese acto administrativo. Afirma que han pasado más de tres meses desde que interpuso el citado recurso y este no ha sido resuelto. Por lo anterior, solicita se ordene a CAJANAL que en el término de 48 horas de respuesta a su petición.

II. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

La Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL” fue notificada de la petición de amparo el 8 de octubre de 2002, sin embargo guardó silencio.

III. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

Conoció del presente caso el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá, que en sentencia de octubre 17 de 2002 negó la protección solicitada por la señora María Concepción Saldarriaga Saldarriaga, por considerar que “...el pedimento elevado por la actora, a efectos de obtener la reliquidación de la pensión de gracia ya obtuvo respuesta mediante la resolución No. 09793 de 14 de mayo de 2002, por medio de la cual la entidad accionada se pronunció respecto a lo solicitado y que realmente el inconformismo del cual sobreviene el piso en que se edifican las pretensiones de la acción de tutela incoada es la falta de solución a un recurso de apelación que se interpusiera por la petente contra la aludida resolución y que en el plenario se hecha de menos, debe dejarse en claro que el mecanismo residual de la acción de tutela no es el medio procesal idóneo para tal fin, pues es claro que el espíritu del constituyente del 91, en el sentido de no ser esta acción de carácter residual la apropiada para debatir cuestiones que se cursan en el seno de un proceso ordinario, ya que para tal fin el quejoso debe valerse de los medios que el mismo procedimiento le brinda, pues cualquier pronunciamiento que se emitiera en esta instancia respecto a la petición de pensión de gracia que elevara la actora a la entidad accionada, estando pendiente la solución a un recurso interpuesto, sería usurpar la competencia que le asiste a la tutelada para dirimir la controversia suscitada y aun más sería permitir hacer uso del mecanismo de la tutela como medio que permitiese instancias ordinarias a las cuales se deben someter los interesados en la consecución de un acto administrativo.”

IV. PRUEBA RELEVANTE QUE CONSTA EN EL EXPEDIENTE.

En el expediente obra la siguiente prueba:

- A folios 3 y 4, copia del recurso de apelación presentado por la demandante ante la Caja Nacional de Previsión Social contra la Resolución No. 09793 de 2002.

V. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y CASO CONCRETO.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, 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 1991, y demás disposiciones pertinentes y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. Presunción de veracidad.

Debido a que la Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL”, entidad contra la cual se dirigió la acción, no contestó los requerimientos que le hizo el juez de instancia con el fin de determinar los hechos narrados en la petición de tutela ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

3. Reiteración de jurisprudencia. Se viola el derecho de petición cuando no se resuelve un recurso interpuesto contra un acto administrativo.

Es jurisprudencia reiterada de esta Corporación que el derecho de petición no solamente se ve vulnerado cuando la autoridad obligada a dar una respuesta pronta y de fondo¹ no la profiere; sino también en el evento que el particular, en procura de agotar la vía gubernativa, recurre un acto administrativo con la finalidad de que se aclare, se modifique o se revoque el mismo y la respectiva entidad no contesta. Es este uno de los eventos en los cuales el Estado debe tomar las medidas respectivas, para conjurar tal situación y restablecer el derecho conculcado.

Esta Corte en su jurisprudencia ha señalado al respecto:

“... si la administración no tramita o no resuelve los recursos, dentro de los términos legalmente señalados, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la acción de tutela. Ahora bien, la acción contencioso administrativa no es el medio judicial idóneo para obtener la resolución de los recursos de reposición y apelación, como quiera que, tal y como lo ha dicho esta Corporación en múltiples sentencias², “el silencio administrativo no protege el derecho de petición, pues tiene un objeto distinto y, por otra parte, es precisamente prueba clara e incontrovertible de que el mismo ha sido violado”³. Además, el administrado “conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta” (Sentencia T-1175 de 2000 M.P.: Alejandro Martínez Caballero).

Igualmente se dijo:

“... el hecho de que haya transcurrido el tiempo suficiente para que en el trámite del asunto se pueda válidamente alegar el silencio administrativo, en nada remedia el hecho de que no se resolvió de manera oportuna la petición y, por tanto, es ineludible concluir que la entidad accionada sí violó el derecho de petición de la actora. Al respecto, la jurisprudencia constitucional es reiterada; véase por ejemplo la siguiente transcripción, extraída de la sentencia T-552/004:

‘En esta oportunidad, la Corte reiterará la doctrina constitucional vertida en su doctrina jurisprudencial⁵, según la cual, el derecho de petición también es tutelable en la vía gubernativa, cuando los recursos que se interpongan contra un acto administrativo no sean decididos oportunamente. En efecto, en la Sentencia T-365 de 1998, dijo la Corte, a propósito de un caso semejante al que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, lo siguiente:

‘Según tal consolidada doctrina, desconocida por los falladores de instancia, la falta de respuesta oportuna de los recursos previstos por el propio Código Contencioso Administrativo, en orden a debatir frente a la propia Administración sus decisiones, constituyen una de las múltiples facetas que muestra en el panorama legislativo el derecho fundamental “a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución’ de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 Superior.

‘Y ello es así puesto que el silencio administrativo opera simplemente como resultado de la abstención de resolver una petición formulada, lo que quiere decir que su ocurrencia es muestra palmaria e incontrovertible de la conculcación del derecho. (Sentencia T-365 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz)’.” (Sentencia T-214 de 2001 M.P. Carlos Gaviria Díaz)

4. Caso concreto.

En el caso particular, la demandante presentó ante la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL un recurso de apelación contra la resolución No.09793 que había negado su reliquidación de pensión. Al momento de interponer la tutela habían transcurrido más de tres meses desde la interposición del recurso sin obtener respuesta alguna.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia anterior y las disposiciones normativas que rigen las actuaciones de la administración, el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo prescribe un término de 15 días hábiles para resolver de fondo las peticiones elevadas ante ella. Señala la misma disposición, que de no ser posible resolver y notificar la decisión administrativa respectiva, la autoridad deberá indicar los motivos por los cuales se incumple el término y establecer el efectivamente empleado para tal fin.

En el presente caso, se inició el trámite de un recurso de apelación ante la administración, actuación que comprende la llamada vía gubernativa, sin que el mismo hubiere sido resuelto al momento de la interposición de esta tutela. Si bien el Código Contencioso Administrativo consagra disposiciones que rigen para los recursos en la vía gubernativa, y en torno a este tema existen pronunciamientos de la Corte Constitucional desde el año 1993,⁶ en el caso de autos el juez de instancia consideró que no podía inmiscuirse en una órbita que no le compete, pues estaría usurpando la competencia de Cajanal para dirimir la controversia suscitada.

Es este un típico caso en el que las personas que acuden a la jurisdicción constitucional ven afectados sus derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, pues los jueces de instancia, sin ninguna carga de argumentación y simplemente haciendo uso del criterio de autonomía del que son titulares, desconocen la doctrina dictada por esta Corporación desde hace 10 años. En casos similares ha recordado la Corte que quienes así actúan denotan una clara insensibilidad por la garantía efectiva de los derechos fundamentales, desconociendo la razón de ser del juez constitucional.⁷

Por otra parte, si bien no se alegó en ningún momento que operó el silencio administrativo, se reiterará que la ocurrencia del mismo no comporta una respuesta efectiva del derecho de petición, entendido como el derecho que tiene todo particular a recibir una respuesta eficaz y oportuna a las pretensiones elevadas a la Administración. 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).⁸

Ignora este Despacho las razones por las cuales la entidad no ha dado respuesta al recurso interpuesto por la accionante, pero quiere aclarar la Corte que según jurisprudencia vigente, tampoco los términos de la reciente Ley 700 de 2001, le son aplicables a las controversias que se suscitan en la vía gubernativa con ocasión de una prestación social. Al respecto, las sentencias T-1086, T-1126 de 2002 y T-01 de 2003, así lo han señalado.

“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 (Sentencia T-1086 de 2002).

En consecuencia, no existe duda de la clara vulneración del derecho de petición por cuenta de Cajanal y, por consiguiente, esta Sala revocará la decisión judicial revisada y protegerá el derecho fundamental conculcado, toda vez que los términos para resolver el recurso de apelación frente a la Resolución que impugnó la señora María Concepción Saldarriaga Saldarriaga han vencido y no obra prueba de pronunciamiento alguno de CAJANAL al respecto.

VI. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá, en consecuencia se tutela el derecho fundamental de petición de la señora María Concepción Saldarriaga Saldarriaga.

Segundo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- que en el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, profiera acto administrativo que resuelva de fondo el recurso de apelación interpuesto contra la resolución 09793 de 2002.

Tercero. Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

cúmplase.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado Ponente

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sentencias T-99 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-134 de 2000 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-119 de 1993, T-663 de 1997, T-601 de 1998, T-637 de 1998, T-724 de 1998, T-529 de 1998 y T-281 de 1998.

3 Sentencia T-294 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 M.P. Fabio Morón Díaz.

5 Sobre su obligatoriedad ver sentencias T-260 de 1995 y T-175 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Sentencias T-242 de 1993, T-369 de 1997, T-011 de 1998, T-763 de 2001, entre muchas otras.

7 Sentencia T-363 de 2002.

8 En el mismo sentido ver las sentencias T-1289 y T-1743 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz; 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

9 Sentencia T-795 de 2002 .