

Sentencia No. T-315/93

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

El derecho a obtener “la pronta resolución” de las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades “por motivos de interés general o particular”, es un 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” y puede “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.

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

La operancia de la figura conocida como “silencio administrativo” en modo alguno satisface la efectividad del derecho de petición. La posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes que conlleva la configuración del fenómeno del silencio administrativo no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

REF: Expediente No 13350

Peticionaria: Margarita Hernández

Morales.

TEMA: Derecho de petición,
silencio administrativo.

Procedencia: Corte Suprema de

Justicia, Sala Laboral.

MAGISTRADO PONENTE: DR. HERNANDO
HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto 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 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, el día veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) y por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, el día veintidos (22) de abril del mismo año.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El dos de marzo de 1993, el señora MARGARITA HERNANDEZ MORALES, 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 resolver la solicitud de sustitución pensional que la accionante presentó.

A. HECHOS

Según el peticionario, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1. El veintiuno de mayo de 1990, la señora HENANDEZ MORALES presentó ante la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, en Medellín, solicitud de sustitución pensional, luego de haber reunido los requisitos de ley y presentado los anexos respectivos. Los documentos fueron enviados a Santafé de Bogotá, en donde fueron retenidos por una funcionaria.

2. Debido a la prolongada demora en el trámite y resolución de la petición y a que en las Oficinas de la CAJA NACIONAL DE PREVISION “no aparecieron ni la solicitud, ni la documentación que acompañaba a ésta”, informa la accionante que presentó “por segunda ocasión los papeles necesarios para hacer valer mi derecho de sustitución pensional ” y que fueron radicados bajo el número 349, sin que hasta el momento haya obtenido el pronunciamiento deseado.

En sentir de la accionante, la actitud omisiva de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL vulnera sus derechos de Petición, Seguridad Social y también el derecho a la subsistencia.

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

A. PRIMERA INSTANCIA

La acción de tutela fue presentada ante el Tribunal Superior de Medellín. La Sala Penal de esa Corporación dispuso mediante providencia de marzo tres (3) del presente año “remitir el expediente al Tribunal Superior de Santafé de Bogotá D.C., por competencia, pues allí es donde presumiblemente fueron vulnerados los derechos de que habla la accionante”. El Tribunal Superior de esta ciudad, Sala Laboral, recibió las diligencias, avocó el conocimiento y profirió la sentencia respectiva el veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993); en ella decidió TUTELAR a la señora MARGARITA HERNÁDEZ MORALES...” y en consecuencia ordenó a la CAJA NACIONAL DE PREVISION resolver en el término de cuarenta y ocho (48) horas la solicitud de sustitución pensional presentada. Lo anterior de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. Los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo para resolver las peticiones se encuentran vencidos.
2. La entidad demandada no ha dado respuesta “y a pesar de haber librado oficio este tribunal, tampoco informa sobre el estado de dicha solicitud”.

Dentro del término legal, el apoderado de la CAJA NACIONAL DE PREVISION, 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 Empleado 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 represento, 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”.

C. SEGUNDA INSTANCIA

La Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, mediante sentencia de abril veintidos (22) de mil novecientos noventa y tres (1993), decidió “REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, el día veinticuatro (24) de marzo de 1993, y en su lugar se deniega la tutela solicitada por MARGARITA HERNANDEZ MORALES”, conforme a las siguientes consideraciones:

1. La accionante no busca ” que se decida la simple solicitud que efectuó ante la Caja Nacional de Previsión Social, sino su reconocimiento como sustituta legal del pensionado fallecido RAMON EVANGELISTA RUIZ RODRIGUEZ.”

2. Operó el silencio administrativo negativo y en consecuencia debe entenderse que la entidad rechazó la petición.

3. En razón del silencio administrativo negativo ” la reclamante estaba facultada para acudir ante el Juez competente con el fin de que se le decidiera su pretensión ante la negativa de la entidad para hacerlo”.

4. Al fijar un término perentorio para que se resolviera la petición, “el Tribunal Superior olvidó que la pretensión de reconocimiento de la sustitución pensional ya había sido resuelta mediante la operancia del silencio administrativo negativo y que existían otros medios judiciales de defensa que hacían improcedente la tutela...”

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

En atención a los 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 entonces 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 a obtener “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” y puede “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 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 esa 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, independientemente 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 existencia 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 transcriben:

“...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”.

Por esta razón se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia que, en ejercicio del Derecho Fundamental de Petición, la CAJA NACIONAL DE PREVISION deberá resolver la

reclamación elevada en el presente asunto dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de ésta última no ha sido resuelta la solicitud, amparando el Derecho de Petición.

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 la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, el día veintidos (22) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993), que revocó el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, el veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

Segundo. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, del día veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), en tal virtud se ordena a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL resolver la petición elevada por MARGARITA HERNANDEZ MORALES, dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General