

## Sentencia T-363/02

### DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Deber de resolver solicitud de pensión de jubilación

La Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que el derecho de petición no solamente se ve vulnerado cuando la autoridad obligada a dar una respuesta pronta y de fondo no la profiere; sino también cuando para agotar la vía gubernativa, se utilizan los recursos de ley para impugnar un acto administrativo (expreso o ficto) y la respectiva entidad no contesta. Por lo anterior, ha sostenido esta Corporación que la inobservancia de los términos para resolver de manera oportuna los recursos interpuestos contra los actos administrativos viola de manera directa los derechos fundamentales al debido proceso y de petición, en cuanto el peticionario debe recibir una respuesta oportuna al recurso formulado.

### DERECHO DE PETICION ANTE CAJA NACIONAL-Negligencia en trámite administrativo y vulneración de derechos fundamentales

La ineficiencia de la administración pública para implementar programas y políticas tendientes a lograr la observancia de los términos en el trámite y respuesta de las solicitudes que ante ella se presentan, y de esa forma evitar que los peticionarios se vean obligados a interponer acciones de tutela, no puede convertirse en una carga para los administrados, quienes tienen el derecho a que todas las entidades estatales incluyendo a la demandada, cumplan sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. El a quo sin justificación constitucional se apartó de la doctrina que sobre el derecho de petición ha construido esta Corporación, aplicando interpretaciones que desconocen el núcleo esencial de dicha garantía fundamental y ponen en total indefensión al peticionario frente a la entidad pública, con la premisa errada que al configurarse el silencio administrativo se puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa posición del juez de instancia, desconoce que es precisamente la ocurrencia del silencio administrativo respecto de la petición inicial como de los recursos que se interpongan en vía gubernativa la prueba evidente de la vulneración del derecho de petición.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-548510

Acción de tutela incoada por Henry Pulecio Ramos contra Cajanal.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil dos (2002).

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

## SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Cuarenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá, D.C., el 26 de noviembre de 2001, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Henry Pulecio Ramos contra Cajanal.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

El accionante, a través de apoderado instauró acción de tutela contra Cajanal, por cuanto dicha entidad omitió dar respuesta a su petición del 11 de abril de 2001, a través de la cual solicitó el reconocimiento, revisión y/o reliquidación de su pensión de jubilación por no haberse tenido en cuenta la totalidad de factores salariales devengados y certificados durante el período en que dicha entidad calculó el monto pensional a su favor.

Tras configurarse el silencio administrativo negativo, interpuso recurso de apelación contra el acto ficto o presunto el 27 de agosto de 2001, en consideración a que se enteró que el expediente se encontraba en turno de estudio, es decir no se había proferido ninguna resolución a pesar de haber transcurrido varios meses desde que radicó el recurso de alzada.

Por lo anterior, considera vulnerados los artículos 23 y 29 de la Constitución Política, toda vez

que no ha obtenido pronta resolución, transcurriendo más de cuatro meses sin que la accionada se haya pronunciado al respecto.

Solicita se ordene al Director General de Cajanal, resolver el recurso interpuesto y en caso de ser reconocida la prestación proceda a incluirlo en nómina, pagarle lo debido, así como indexar los valores de conformidad con el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

## 2. Respuesta de la entidad accionada

Avocado el conocimiento de la tutela, el juez de instancia solicitó a Cajanal Bogotá información sobre el trámite dado a la petición de reconocimiento, revisión y/o reliquidación de pensión de Henry Pulecio Ramos, presentada el 11 de abril de 2001.

En atención a dicho requerimiento, la Coordinadora de Grupo de Prestaciones Económicas de Cajanal manifestó que “una vez revisado el sistema de Prestaciones Económicas de la entidad, se pudo constatar que el cuaderno administrativo del señor Pulecio Ramos se encuentra en el Grupo de Notificaciones de la Subdirección General de prestaciones económicas (Primera Instancia), concediendo el Recurso de Apelación interpuesto contra Acto Ficto o presunto.”

Así mismo informó que mediante oficio del 15 de noviembre de 2001, se solicitó el envío del cuaderno administrativo, por lo cual afirma que “sólo hasta la fecha de recibo del expediente podrían dar trámite al recurso tutelado.”

Precisó que el actor se encuentra devengando una pensión de jubilación y que la petición elevada tiene por objeto la reliquidación del monto que está percibiendo, “situación que conlleva a que los recursos de trámite normal y de primera vez se demoren aún más, por cuanto las acciones de tutela requieren cumplimiento de términos.”

## II. DECISION OBJETO DE REVISION

El Juzgado Cuarenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá D.C., en providencia del 26 de noviembre 2001 denegó la tutela por considerar que Cajanal no había vulnerado los derechos del actor.

En efecto, señala que si bien respecto de la petición de revisión y reliquidación de la pensión de jubilación del actor presentada por éste el 11 de abril de 2001, habían transcurrido más de 7 meses sin que Cajanal le hubiera brindado una respuesta, omisión que configuraría la violación del derecho de petición, conforme al artículo 23 de la Constitución Política y el 6º del Código Contencioso Administrativo, también lo es que cuando el apoderado del accionante interpone el recurso de apelación contra el acto ficto o presunto negativo, en razón del silencio administrativo negativo, “no quedado (sic) subsumida la petición inicial en ésta última y está haciendo uso de los recursos de la vía gubernativa. Así que no se le estaría tampoco vulnerando el derecho al debido proceso.”

Agrega que al haber transcurrido el término de dos meses consagrado en el artículo 60 ibídem, sin que la accionada hubiera notificado decisión alguna sobre el recurso de apelación interpuesto, se entiende que la decisión es negativa, luego el accionante queda con la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo cual considera improcedente el amparo solicitado, pues el accionante dispone de otro medio de defensa judicial a su alcance.

Finalmente, considera que no está demostrado que la acción de tutela se esté utilizando como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, puesto que de conformidad a lo expuesto por Cajanal y lo que se infiere del escrito del accionante, el señor Henry Pulecio Ramos ya se encuentra recibiendo las mesadas correspondientes a su pensión de jubilación y lo que se pretende es la reliquidación de la misma.

La sentencia no fue impugnada.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

#### 1. Problema jurídico

Procede esta Sala de Revisión a establecer si Cajanal vulneró el derecho constitucional fundamental de petición del accionante al no haber dado respuesta oportunamente a la solicitud de reliquidación pensional ni al recurso de apelación interpuesto posteriormente contra el acto ficto o presunto que se configuró con el silencio administrativo.

2. Reiteración de jurisprudencia. El derecho de petición, el silencio administrativo y la vía

gubernativa

La Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que el derecho de petición no solamente se ve vulnerado cuando la autoridad obligada a dar una respuesta pronta y de fondo no la profiere; sino también cuando para agotar la vía gubernativa, se utilizan los recursos de ley para impugnar un acto administrativo (expreso o ficto) y la respectiva entidad no contesta.

Por lo anterior, ha sostenido esta Corporación que la inobservancia de los términos para resolver de manera oportuna los recursos interpuestos contra los actos administrativos viola de manera directa los derechos fundamentales al debido proceso y de petición<sup>1</sup>, en cuanto el peticionario debe recibir una respuesta oportuna al recurso formulado.

A partir del análisis del contenido del artículo 23 Superior, la Corte Constitucional ha fijado las subreglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental; en sentencia T-1160A de 2001 señaló:

“En un fallo reciente<sup>2</sup>, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia<sup>3</sup>:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”<sup>4</sup>

En la sentencia T-1006 de 2001,<sup>5</sup> la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;<sup>6</sup>

k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.<sup>7</sup>

Además de las anteriores subreglas, no puede pasarse por alto que el derecho de petición conforme lo establece el artículo 85 de la Constitución Política es una garantía constitucional fundamental de aplicación inmediata que si bien, tiene un amplio desarrollo legal y reglamentario, no puede ser objeto de limitaciones en su eficacia a partir de interpretaciones que desconocen la efectiva protección de los derechos como uno de los fines esenciales del Estado (Artículo 2 superior).

Cuando algún servidor público omite dar respuesta a una petición formulada respetuosamente por cualquier persona, incurre en una omisión de la función pública, conducta que le genera responsabilidades (Art. 6 ídem), en la medida en que sin justificación constitucional válida está incumpliendo uno de sus deberes constitucionales cual es el de estar al servicio de la comunidad (Art. 123 ídem) y desarrollar sus funciones con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad (Art. 209 ídem).

De otra parte, las personas que acuden a la jurisdicción constitucional ven afectados sus derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia cuando 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. Deben recordar quienes actúan así, que tal visión del derecho denota una clara insensibilidad por la garantía efectiva de los derechos que es la razón de ser del juez constitucional.

### 3. Caso Concreto

En el presente caso el señor Henry Pulecio Ramos, a través de apoderado presentó el 11 de abril de 2001 solicitud de reconocimiento, revisión y/o reliquidación a Cajanal, petición respecto de la cual no obtuvo pronta respuesta, puesto que al transcurrir un término superior a cuatro meses se configuró el silencio administrativo negativo.

Por lo anterior, interpuso recurso de apelación contra dicho acto administrativo ficto o presunto, al cual Cajanal tampoco dio respuesta oportuna, ya que a pesar de haber sido presentado el 27 de agosto de 2001 para la fecha de interposición de la acción de tutela había transcurrido un término superior a dos (2) meses.

Advierte la Sala, que en el presente caso Cajanal ha violado el derecho fundamental de petición del accionante tanto en vía administrativa como en vía gubernativa, puesto que a

ninguna de las dos solicitudes se les dio una pronta respuesta.

Llama la atención, el argumento de Cajanal para justificar su omisión consistente en que “los recursos de trámite normal y de primera vez se demoran aún más, por cuanto las acciones de tutela requieren cumplimiento de términos.”, por cuanto resulta contrario a la Constitución que un servidor público determine sin criterio normativo alguno cuales peticiones deben tramitarse con mayor celeridad.

Al respecto debe señalarse que la ineficiencia de la administración pública para implementar programas y políticas tendientes a lograr la observancia de los términos en el trámite y respuesta de las solicitudes que ante ella se presentan, y de esa forma evitar que los peticionarios se vean obligados a interponer acciones de tutela, no puede convertirse en una carga para los administrados, quienes tienen el derecho a que todas las entidades estatales incluyendo a la demandada, cumplan sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (Art. 123 superior).

De esta manera se revocará la sentencia objeto de revisión, por cuanto el a-quo sin justificación constitucional se apartó de la doctrina que sobre el derecho de petición ha construido esta Corporación, aplicando interpretaciones que desconocen el núcleo esencial de dicha garantía fundamental y ponen en total indefensión al peticionario frente a la entidad pública, con la premisa errada que al configurarse el silencio administrativo se puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Esa posición del juez de instancia, desconoce que es precisamente la ocurrencia del silencio administrativo respecto de la petición inicial como de los recursos que se interpongan en vía gubernativa la prueba evidente de la vulneración del derecho de petición.

Finalmente, frente a las demás solicitudes contenidas en el escrito base de la acción consistentes en ordenar a Cajanal “pagarle lo debido, así como indexar los valores de conformidad con el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo”, basta señalar que ellas resultan improcedentes en sede de tutela puesto que exceden el ámbito de competencia del juez constitucional que es la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Esta Sala de Revisión en cumplimiento de su deber constitucional contenido en el artículo

121 de la Carta en concordancia con lo establecido en el artículo 34 numeral 24 de la Ley 734 de 2002 correrá traslado a las autoridades competentes para que investiguen las posibles faltas disciplinarias en que pudieron incurrir los servidores públicos obligados a tramitar y decidir tanto la petición del 11 de abril de 2001 como el recurso de apelación interpuesto por el actor el 27 de agosto del mismo año.

## DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta 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 Juzgado Cuarenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá D.C., mediante el cual se denegó la tutela interpuesta por Henry Pulecio Ramos contra Cajanal.

Tercero.- Compulsar copias de esta sentencia y del expediente respectivo, a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

Cuarto.- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencias T-294, T-454 de 1997, T-240, T-281, T-291, T-306, T-365 de 1998, T-344 y T-811 de 1999.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-377/00, MP: Alejandro Martínez Caballero.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-1006/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Corte Constitucional, Sentencia 219/01, M.P. Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476/01, MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”

7 Corte Constitucional, Sentencia 249/01, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.