

T-369-97

Sentencia T-369/97

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-No constituye medio de defensa por violación derecho de petición

Referencia: Expediente T-129730

Acción de tutela incoada por Maria Luisa Jaime De Gomez contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los once (11) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. INFORMACION PRELIMINAR

La accionante se quejó de que, transcurrido un año y diez meses desde cuando presentó ante la Caja Nacional de Previsión su solicitud de Pensión Gracia, no había recibido respuesta. Sólo meses después de presentada la petición, se le entregó, y de manera verbal, el número de radicación.

II. DECISION JUDICIAL REVISADA

El 3 de abril de 1997, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá decidió negar el amparo solicitado, por considerar que la acción era improcedente. Y ello por cuanto, en su criterio, “la administración de la entidad demandada no ha permanecido totalmente inactiva o indiferente ante la demora, que puede obedecer a la congestión de peticiones o a la falta de diligencia de la misma interesada o administrada, quien debe estar pendiente de su proceso...”.

Por otra parte -dijo el Tribunal- “no toda situación de insolvencia de una petición constituye denegación del derecho fundamental a obtener oportuna respuesta”.

“Y si ello es así -añadió-, tampoco surge el derecho a la invocación y utilización de la acción de tutela, que se ideó exclusivamente para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando ellos sean amenazados por los agentes de la autoridad o por quien ocasionalmente los ejerza, pero siempre y cuando no exista otro medio judicial para su protección. De suerte que la pertinencia o procedencia de la acción tutelar (sic) depende de tal condición o situación que le impone características esenciales de residualidad”.

Y es que, a juicio del Tribunal, “no debe olvidarse que la protección especial que la Constitución Política dió al derecho de petición como derecho fundamental, no eliminó la institución del silencio negativo de la administración, que posibilita el acceso a la vía jurisdiccional dentro de los términos previstos en el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 60 ibídem”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo en referencia, según lo disponen los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

2. La doctrina constitucional. El silencio administrativo negativo no es medio de defensa frente a la violación del derecho de petición

El Tribunal, al sostener sin argumento alguno que el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial frente a la violación del derecho de petición, desconoció la doctrina constitucional trazada por esta Corte desde 1993, cuando en sentencia T-242 del 23 de junio de 1993). se dijo:

“...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.

De acuerdo con lo atrás expuesto, no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.).

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración -que precisamente no se ha producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario-, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el interesado quede expósito -en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad-, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la

negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido.

En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta.

En el campo del asunto que principalmente importa a los fines de este proceso, el silencio administrativo es la mejor demostración de que se ha conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela”.

Si el derecho de petición consiste en poder dirigirse a la autoridad en la certeza de recibir pronta y oportuna respuesta que resuelva de fondo sobre la pertinente solicitud, no puede afirmarse, como erróneamente lo hace el Tribunal, que la ocurrencia del silencio administrativo negativo -demostración clara o innegable de su violación- impida al afectado hacer uso de la acción de tutela para que se le responda.

Los jueces están obligados a seguir las directrices de la doctrina constitucional y en este caso esa doctrina se ha venido reiterando de tiempo atrás en los mismos términos sobre el alcance del artículo 23 de la Constitución.

Dijo así la Corte:

“Debe reiterarse que, en últimas, la Constitución Política es una sola y el contenido de sus preceptos no puede variar indefinidamente según el criterio de cada uno de los jueces llamados a definir los conflictos surgidos en relación con los derechos fundamentales.

El principio de autonomía funcional del juez, que ha hecho valer la jurisprudencia constitucional en repetidas ocasiones, no implica ni se confunde con la arbitrariedad del fallador al aplicar los mandatos de la Carta Política.

Las pautas doctrinales que traza la Corte en los fallos de revisión de tutelas “indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse” (Cfr. Sentencia T-260 de 1995), por lo cual, cuando, no existiendo norma legal aplicable al caso controvertido, ignoran o contrarían la doctrina constitucional “no se apartan

simplemente de una jurisprudencia -como podría ser la penal, la civil o la contencioso administrativa- sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquella en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad...”.

Por eso, la Sala Plena, en Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995 (M.P. : Dr. Carlos Gaviria Díaz), reafirmó, sobre los alcances del artículo 8 de la Ley 153 de 1887, que, en el expresado evento (la ausencia de norma legal específica que rija el caso), “si las normas (constitucionales) que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse”, lo cual corresponde a “una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica”.

Nótese que la Corte Constitucional interpreta los preceptos fundamentales y señala sus alcances, no solamente cuando ejerce, en abstracto, el control de constitucionalidad, ya por la vía de acción pública, bien a través de las modalidades del control previo y automático, sino cuando, por expreso mandato de los artículos 86 y 241-9 de la Carta, revisa las sentencias proferidas al resolver sobre acciones de tutela, toda vez que en tales ocasiones, sin perjuicio del efecto particular e inter partes del fallo de reemplazo que deba dictar cuando corrige las decisiones de instancia, fija el sentido en que deben entenderse y aplicarse, consideradas ciertas circunstancias, los postulados y preceptos de la Constitución.

Las sentencias de revisión pronunciadas por la Corte Constitucional, cuando interpretan el ordenamiento fundamental, construyen también doctrina constitucional, que, según lo dicho, debe ser acatada por los jueces, a falta de disposición legal expresa, al resolver sobre casos iguales a aquéllos que dieron lugar a la interpretación efectuada. No podría sustraerse tal función, que busca específicamente preservar el genuino alcance de la Carta Política en materia de derechos fundamentales, de la básica y genérica responsabilidad de la Corte, que, según el artículo 241 ibídem, consiste en la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

El control de constitucionalidad admite, según resulta de dicha norma, modalidades diversas, algunas de las cuales se pueden agrupar bajo el concepto de control abstracto, al que dan lugar la mayor parte de sus numerales, siendo evidente que, cuando la Corte revisa, en la forma en que determina la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (art. 241, numeral 9), verifica la constitucionalidad de tales

actuaciones de los jueces, corrigiéndolas cuando las halla erróneas, y, a la vez, interpretando el contenido de los preceptos superiores aplicables, con miras a la unificación de la jurisprudencia.

Y es que resultaría inútil la función de revisar eventualmente los fallos de tutela si ello únicamente tuviera por objeto resolver la circunstancia particular del caso examinado, sin que el análisis jurídico constitucional repercutiera, con efectos unificadores e integradores y con algún poder vinculante, en el quehacer futuro de los jueces ante situaciones que por sus características respondan al paradigma de lo tratado por la Corte en el momento de establecer su doctrina.

Pero, además, de aceptarse la tesis según la cual lo expresado por la Corte Constitucional en un fallo de revisión llega tan sólo hasta los confines del asunto particular fallado en las instancias, sin proyección doctrinal alguna, se consagraría, en abierta violación del artículo 13 de la Carta, un mecanismo selectivo e injustificado de tercera instancia, por cuya virtud algunos pocos de los individuos enfrentados en procesos de tutela -aquellos escogidos discrecionalmente por la propia Corte- gozarían del privilegio de una nueva ocasión de estudio de sus casos, al paso que los demás -la inmensa mayoría- debería conformarse con dos instancias de amparo, pues despojada la función del efecto multiplicador que debe tener la doctrina constitucional, la Corte no sería sino otro superior jerárquico limitado a fallar de nuevo sobre lo resuelto en niveles inferiores de la jurisdicción.

En síntesis, como tal enfoque esterilizaría la función, debe concluirse que las sentencias de revisión que dicta la Corte Constitucional no pueden equipararse a las que profieren los jueces cuando resuelven sobre la demanda de tutela en concreto o acerca de la impugnación presentada contra el fallo de primer grado, sino que, por la naturaleza misma de la autoridad que la Constitución le confiere en punto a la guarda de su integridad y supremacía, incorporan un valor agregado de amplio espectro, relativo a la interpretación auténtica de la preceptiva fundamental sobre los derechos básicos y su efectividad.

Tales sentencias tienen un doble aspecto, con consecuencias jurídicas distintas : uno subjetivo, circunscrito y limitado al caso concreto, bien que se confirme lo resuelto en instancia, ya sea que se revoque o modifique (artículos 36 del Decreto 2591 de 1991 y 48 de la Ley 270 de 1996), y otro objetivo, con consecuencias generales, que implica el

establecimiento de jurisprudencia, merced a la decantación de criterios jurídicos y a su reiteración en el tiempo, y que, cuando plasma la interpretación de normas constitucionales, definiendo el alcance y el sentido en que se las debe entender y aplicar -lo cual no siempre ocurre-, puede comportar también la creación de doctrina constitucional, vinculante para los jueces en casos cuyos fundamentos fácticos encajen en el arquetipo objeto del análisis constitucional efectuado, siempre que tales eventos no estén regulados de manera expresa por normas legales imperativas.

Son esos los fundamentos de la revisión eventual confiada a esta Corporación, pues, según ella lo ha afirmado repetidamente, cuando, a propósito de casos concretos que constituyen ejemplos o paradigmas, sienta doctrina sobre la interpretación de las normas constitucionales y da desarrollo a los derechos fundamentales y a la acción de tutela como mecanismo consagrado para su protección, las pautas que traza deben ser obedecidas por los jueces en casos iguales y a falta de norma legal expresa que los regule” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-175 del 8 de abril de 1997).

Ahora bien, a las autoridades públicas se les exige responder las peticiones oportunamente, y, de no hacerlo, violan un derecho constitucional fundamental. Por eso no es admisible la débil posición del Tribunal frente a la omisión administrativa -claramente establecida en el proceso-, cuando aseveró que Cajanal no había permanecido “totalmente inactiva” ante la petición formulada. Y ello solamente porque la Seccional de Tunja envió la solicitud a las oficinas de la Caja en Santa Fe de Bogotá. En el oficio correspondiente, dirigido al Tribunal, Cajanal no suministró siquiera la fecha de tal remisión.

Lo que resulta palmario es el hecho de que la solicitud de Pensión Gracia, presentada por la accionante desde 1995, no ha sido respondida, ni siquiera para informar acerca del trámite que hasta ahora se le ha dado.

Se revocará el fallo revisado y se concederá la tutela.

En consecuencia, además de ordenar la pertinente investigación disciplinaria de los funcionarios responsables por la violación del derecho fundamental en cuestión, se dispondrá que CAJANAL responda, resolviendo de fondo la petición, en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE el fallo proferido en este asunto por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 3 de abril de 1997.

Segundo.- CONCEDESE la tutela impetrada por MARIA LUISA JAIME DE GOMEZ. La Caja Nacional de Previsión -Subdirección de Prestaciones Económicas- deberá resolver de fondo e íntegramente sobre la solicitud de Pensión Gracia presentada por la accionante, en un término que no podrá exceder las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo.

Tercero.- La Procuraduría General de la Nación investigará la conducta disciplinaria de los servidores públicos que hayan ocasionado la mora en resolver sobre la petición presentada. Se le remitirá copia de este fallo y del expediente.

Cuarto.- DESE 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.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General