

T-391-94

Sentencia No. T-391/94

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

El derecho fundamental de petición se ve satisfecho cuando existe una pronta resolución a la solicitud formulada, independientemente de que dicha decisión le sea favorable o adversa a quien la promovió. No puede confundirse el derecho de petición, como medio para obtener la protección o reconocimiento de otros derechos, con estos últimos. Pues “el derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa”.

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

El silencio administrativo negativo no constituye un eficaz medio de protección al derecho fundamental de petición. 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.

Ref: Expediente T-36.196

Demandante: AURA LUCIA OVALLE ROA

Procedencia: JUZGADO SEXTO LABORAL DEL CIRCUITO DE SANTAFE DE BOGOTA

Magistrado Ponente: JORGE ARANGO MEJIA

Sentencia aprobada en sesión de la Sala Primera de Revisión, celebrada en Santafé de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre el fallo proferido por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, en el proceso de

tutela promovido por la señora Aura Lucía Ovalle Roa contra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de Santafé de Bogotá, D.C..

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de esta ciudad, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES

La actora presentó el 22 de marzo del presente año, ante el Juez Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá (Reparto), demanda de tutela contra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de Santafé de Bogotá, D.C.. Le correspondió su conocimiento al Juzgado Sexto Laboral del Circuito y fue radicada con el número 016.

A. Hechos

1. La señora Aura Lucía Ovalle Roa presentó el 3 de junio de 1993 ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de Santafé de Bogotá, D.C. una solicitud de reconocimiento y pago de sus cesantías parciales. La mencionada petición se radicó bajo el número 9300908.

2. Hasta la fecha de proposición de la acción de tutela, la autoridad demandada no había resuelto la petición, a pesar de haber transcurrido más de 9 meses contados a partir de la presentación de ésta.

B. Normas constitucionales presuntamente violadas

La demandante invocó como violados los siguientes cánones constitucionales:

-El artículo 1°, que define a Colombia como un Estado Social de Derecho y consagra los valores en que se funda.

- El artículo 2°, en cuanto contempla los fines para los cuales están instituidas las autoridades de la República.

- El artículo 5°, que expresa el reconocimiento del Estado, sin discriminación alguna, de la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución

básica de la sociedad.

- El artículo 23, el cual consagra el derecho fundamental de petición.
- Y el artículo 25, que define al trabajo como un derecho y como una obligación social, y establece su especial protección a cargo del Estado.

C. Pretensión

La actora solicita que se ordene a la autoridad demandada resolver su petición.

D. Actuación procesal

El Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá requirió a la autoridad demandada con el fin de que informara el motivo por el cual aún no había sido resuelta la petición de la señora Aura Lucía Ovalle Roa.

En cumplimiento de la precitada orden judicial, la Jefe del Escalafón del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales de Magisterio de Santafé de Bogotá, D.C., mediante oficio número 000175 del 7 de abril de 1994 informó que la solicitud presentada por la actora se había radicado, que luego se pasó la información a la hoja de vida y se liquidó el valor correspondiente, y expresó, en relación con la actuación pendiente: “los pasos a seguir son:

“a.- En la próxima semana se elaborará el proyecto de Acto Administrativo que ordena el reconocimiento y pago de la cesantía.

“b.- Envío del expediente a la Previsora (...) para aprobación y expedición de disponibilidad presupuestal.

“c.- Notificación personal del Acto Administrativo.

“d.- Orden de pago.”

E. Sentencia del Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá

El juez de conocimiento decidió no acceder a la pretensión de la actora, con base en los fundamentos que se exponen a continuación:

“...la acción de tutela, al amparo del derecho de petición, para una pronta resolución resulta impróspera, máxime cuando el código contencioso administrativo, contempla el fenómeno de la ocurrencia del silencio administrativo negativo, si transcurrido el plazo señalado en la ley (3 meses), a partir de la presentación de la petición, sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negada.

“Puede entonces el interesado, ocurrir en acción contenciosa administrativa, para obtener la declaración de nulidad del acto administrativo negativo -presunto- contenido en el silencio administrativo, proveniente de la demandada, al no dar contestación a la solicitud formulada, dentro del término de ley; en consecuencia deprecar el reconocimiento y pago de la cesantía parcial petitionada (artículo 85 C.C.A.)”.

Así, pues, el Juez estimó que existía una causal de improcedencia de la acción de tutela contemplada en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991: la existencia de otro medio de defensa judicial. Este medio -afirma el juez- es el que “ineluctablemente debe seguir el accionante so pena (sic) de sacrificar el ordenamiento jurídico, con grave perjuicio para el debido proceso, y por ende el derecho de defensa, consagrado también como derecho fundamental”.

El fallo en referencia fue seleccionado para revisión mediante auto del 3 de junio de 1994 proferido por la Sala de Selección Número Seis, la cual acogió la solicitud de insistencia presentada oportunamente por el Defensor del Pueblo (artículo 33 del Decreto 2591 de 1991).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir este asunto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 86 de Constitución, en concordancia con las normas pertinentes del decreto 2591 de 1991.

B. Cuestión jurídica

El problema jurídico que debe resolverse en el caso bajo estudio es el de determinar si la operación del silencio administrativo negativo, que genera un acto -presunto o ficto- de la

administración, y que le permite al peticionario acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, implica una causal de improcedencia de la acción de tutela para proteger el derecho de petición, cual es, la existencia de otro medio de defensa judicial eficaz.

Para tal efecto primero se determinará la naturaleza y alcance del derecho fundamental de petición, para luego establecer su relación con la figura jurídica del silencio administrativo negativo. Con base en estas consideraciones, la Sala analizará la situación fáctica planteada en el asunto sub-lite, para así completar el silogismo jurídico.

C. El derecho de petición: naturaleza y alcance

Sobre el derecho de petición, esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha sostenido que es aquel que permite un contacto directo entre el gobernado y el gobernante, que se manifiesta, además, como una forma de participación en los asuntos públicos y que, “sirve de instrumento para lograr la protección de los demás derechos de los individuos” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-452 del 10 de julio de 1992. M.P.: doctor Fabio Morón Díaz).

De acuerdo con lo expresado en el texto constitucional (artículo 23), dentro del núcleo esencial del derecho de petición se encuentra el derecho de obtener una pronta resolución. No se realiza plenamente aquel derecho, si la administración retarda su respuesta, independientemente de que ésta sea favorable o no al solicitante. Este presupuesto aparece implícito también en el artículo 209 de la Constitución cuando establece que la función pública está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia y celeridad, entre otros.

Así, pues, el derecho de petición “involucra no sólo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone, además, un resultado de ésta, que se manifiesta en la obtención de la pronta resolución. Sin este último elemento el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-567 del 17 de julio de 1992. M.P.: doctor José Gregorio Hernández Galindo).

Ahora bien, como se dijo anteriormente, el derecho fundamental de petición se ve satisfecho cuando existe una pronta resolución a la solicitud formulada, independientemente de que dicha decisión le sea favorable o adversa a quien la promovió. Como ya lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, no puede confundirse el derecho de petición, como medio para

obtener la protección o reconocimiento de otros derechos, con estos últimos. Pues “el derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa”(Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993. M.P.: doctor José Gregorio Hernández Galindo).

D. El derecho de petición y el silencio administrativo negativo

Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, ha de entenderse dicho mandato en concordancia con los preceptos contenidos en el artículo 2° de la Carta, esto es, con el fin esencial del Estado de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en ella. Lo anterior supone que el otro medio de defensa judicial debe ser eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Entrará la Sala a determinar si el del silencio administrativo negativo, como presupuesto para acudir ante la justicia administrativa, constituye una causal de improcedencia de la acción de tutela.

La Corte Constitucional ha sostenido, en múltiples ocasiones, que el silencio administrativo negativo no constituye un eficaz medio de protección al derecho fundamental de petición. Al respecto cabe citar la siguiente afirmación:

“Y si bien la omisión de la autoridad genera la ocurrencia del fenómeno del silencio administrativo, que puede ser demandable ante la jurisdicción contenciosa, éste no exime a la administración del deber de resolver la solicitud y no puede ésta protegerse bajo la égida de su inercia” (Cfr.Corte Constitucional. Sentencia T-567 del 17 de julio de 1992. M.P.: doctor José Gregorio Hernández Galindo).

Las consideraciones que se han tenido en cuenta para llegar a esta conclusión son las siguientes:

“...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 vía de 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.

“... 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” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993. M.P.: doctor José Gregorio Hernández Galindo).

En conclusión, el silencio administrativo negativo no constituye o implica ese medio de defensa idóneo para proteger el derecho fundamental de petición, pues dicho silencio lo que evidencia es, precisamente, su violación.

E. Análisis del caso concreto

En el presente caso la demandante acudió ante la administración (Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de Santafé de Bogotá, D. C.) con el fin de obtener de ésta un pronunciamiento sobre su petición de reconocimiento y pago de sus cesantías parciales. Sin embargo, han transcurrido varios meses sin que la autoridad demandada hubiera respondido la mencionada solicitud.

Del informe que presentó la demandada dentro del proceso de tutela se deduce claramente una confesión en el sentido de que no ha contestado la petición formulada por la demandante, pues simplemente se limita a exponer los pasos que aún están pendientes en el trámite de la referida solicitud.

Así, pues, se concluye que existe una manifiesta violación al derecho de petición por parte de la autoridad demandada y que, como se ha dicho en las consideraciones antes expuestas, no existe ningún medio de defensa judicial que proteja efectivamente el derecho de petición de la demandante. Por lo tanto, la Corte, por medio de su Sala Primera de Revisión, revocará la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá.

III. DECISION

Al tenor de los criterios precedentes, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCASE, la sentencia del once (11) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994), por medio de la cual se negó el amparo invocado.

SEGUNDO: CONCEDESE la tutela que se solicita y, en consecuencia, ORDENASE al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de Santafé de Bogotá, D.C. que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, resuelva sobre la petición formulada por la señora Aura Lucía Ovalle Roa el día tres (3) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), radicada bajo el número 9300908.

TERCERO: LIBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General